



ISSN 0125-0906

# วารสาร ข้าราชการ

ปีที่ ๔๔ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

2

วารสารข้าราชการฉบับนี้เป็นฉบับเฉลิมฉลองปีพุทธศักราช ๒๕๔๒ ในโอกาสนี้กองบรรณาธิการวารสารขอส่งความสุขและความปรารถนาดีมายังสมาชิกและผู้อ่านทุกท่านมีขวัญกำลังใจที่ดีที่จะปฏิบัติงานให้ลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ทุกประการ

วารสารฉบับนี้เป็นปีเริ่มต้นของปีที่ ๔๔ ของการจัดทำวารสารข้าราชการ ในโอกาสนี้ขอเสนอเรื่อง “การปฏิรูปภาคราชการเพื่อความอยู่รอด” เป็นเรื่องที่น่าสนใจและเป็นที่ยุติวิพากษ์วิจารณ์กันมากในขณะนี้ ถึงเวลาแล้วหรือยังที่จะมีการปฏิรูปราชการใหม่ด้วยวิธีการลดงานภาครัฐโดยให้ภาคเอกชนเข้ามาทำงานแทน การกระจายอำนาจ รวมทั้งการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ เพื่อลดค่าใช้จ่ายและนำเงินในส่วนนี้ไปพัฒนาประเทศ ในต่างประเทศนั้นเขาได้มีการปฏิรูปเรื่องนี้อย่างไรบ้าง ถ้าผู้อ่านท่านใดมีความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ขอแสดงความเห็นมาได้เลยครั้น นอกเหนือจากนี้ขอนำเรื่องที่ควรสนใจอีกหลายเรื่อง อาทิเช่น “สิ่งจูงใจในการปฏิบัติงาน” “ไปดูเขาปราบคนโกงที่เมืองจีน” บทความเหล่านี้คงจะเป็นแนวความคิดให้แก่ผู้บริหารที่จะได้คิดและปรับปรุงงานในส่วนที่ท่านรับผิดชอบได้บ้าง มีการกล่าวขานว่าถึงจะมีการปรับปรุงระบบงานอย่างไรก็ตาม ถ้าคนปฏิบัติงานยังขาดความรับผิดชอบ ขาดจิตสำนึกในการทำงานเพื่อส่วนรวม การปฏิรูประบบงานนั้น ๆ ก็คงยากที่จะบรรลุผลดี

บรรณาธิการ

---

เจ้าของ สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. โทร. ๒๘๑-๔๕๕๔ ๒๘๑-๓๓๓๓ ตีข ๑๑๓๔  
 ที่ปรึกษา นางทิพาวดี เมฆสุวรรณ นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ นายบุญปลุก ขายเกตุ นายศุภรัตน์ โชติกัญญาณ นายสิมา สีมานันท์  
 บรรณาธิการ นายวิระ ไชยธรรม ผู้ช่วยบรรณาธิการ นายปรีชา วิชัยดิษฐ์  
 กองบรรณาธิการ นายบุญรอด สิงห์วัฒนาศิริ นางจิระภา รัตนวิบูลย์ นายวิญญู พิทักษ์ปรกรณ์ นางสุชาดา รังสินันท์ น.ส.วารุณี เศวตาลัย  
 นายเกริกเกียรติ เอกพจน์ นายอนุพงศ์ สุขเกษม นางอารีย์ สวัสดิ์สาลี น.ส.ศิวาพร นวลตา นายสมพงษ์ ธนาลาภทิพัฒน์  
 ฝ่ายจัดการ นายอนวัช อธิประสาธน์ นายบุญดิน กังวลสุข นายปฏิพัทธ์ มุตตารักษ์ ฝ่ายศิลป์ นายสนธยา สิทธิกรณ์  
 ผู้จัดการสวัสดิการ นายอนวัช อธิประสาธน์ พิมพ์ที่ โรงพิมพ์สหมิตรพรินต์ 59/4 ซอยวัดพระเงิน  
 ถนนตลิ่งชัน-สุพรรณบุรี บางใหญ่ นนทบุรี ๑๑๑๔๐ โทร. ๕๕๕-๑๘๔๙ ๙๐๓-๘๒๕๗-๘  
 วัตถุประสงค์การจัดทำ ๑. เพื่อเผยแพร่วิชาการและความเคลื่อนไหวทางด้านการบริหารงานบุคคล  
 ๒. เพื่อเผยแพร่แนวความคิดในการปฏิบัติราชการ ๓. เพื่อเป็นสื่อกลางระหว่างข้าราชการเสริมสร้างทัศนคติที่ดีต่อราชการ  
 ๔. เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาข้าราชการ ต้องการให้ข้อเสนอแนะตามปัญหาระเบียบข้าราชการหรือส่งบทความแสดงความคิดเห็น  
 โปรดส่งไปที่ บรรณาธิการวารสารข้าราชการ สำนักงาน ก.พ. ถนนพิษณุโลก ดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐



# สารบัญ

## วารสารข้าราชการ ปีที่ ๔๔ ฉบับที่ ๑ มกราคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒

### บทความ

- การปฏิรูปราชการเพื่อความอยู่รอด ๓  
วีระ ไชยธรรม
- สิ่งจูงใจในการปฏิบัติงาน ๗  
นิวัฒน์ วชิรवारการ
- ค่านิยมของนักบริหารระดับสูง ๑๓  
ดร. วีระวัฒน์ ปันนิตามัย
- นโยบาย..... ทำไมไม่ใช้อย่างที่คิด ๑๘  
(The What is of Public Policy)  
ดร. ปิยะวัฒน์ ศิวรักษ์
- สร้างใหม่ให้เล็กกว่าเก่า: ๓๑  
เมื่อ ก.พ. อเมริกาลดขนาดกำลังคน  
พิมลวรรณ พงษ์สวัสดิ์
- การวิเคราะห์และเทียบเคียงผลการดำเนินงาน ๔๕  
สมศักดิ์ เจตสุรกานต์  
บุษบา เจริญผล
- บทบาทบางประการของผู้บังคับบัญชา ๕๙  
อารีย์ วชิรवारการ

### เรื่องสั้น

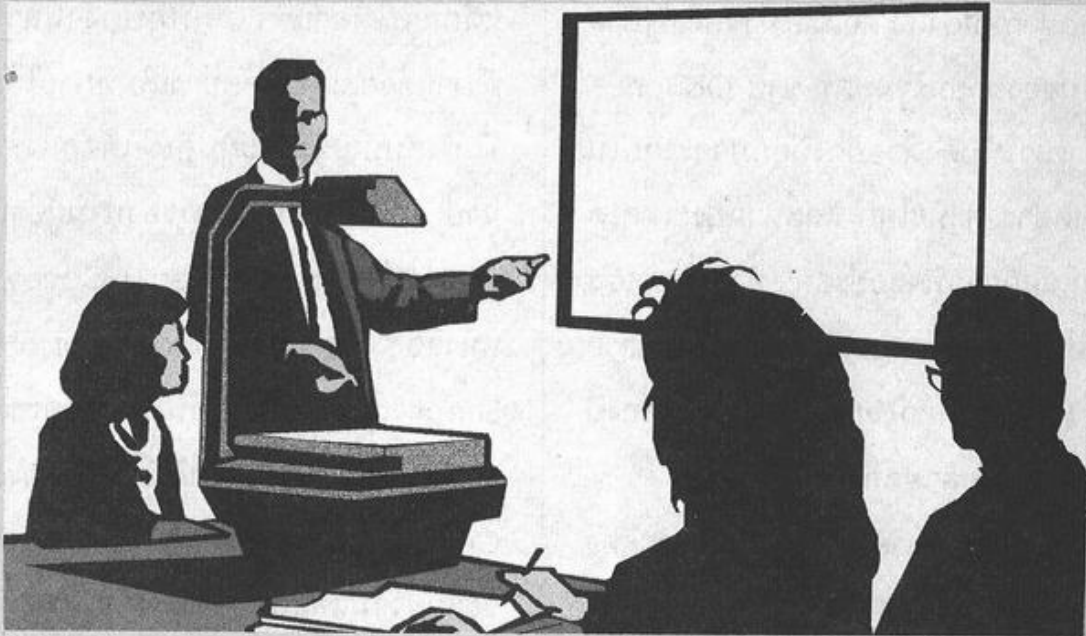
- ไปดูเขาปราบคนโกงที่เมืองจีน ๖๕  
วินัย กลิ่นสุวรรณ

### เรื่องประจำ

- ท่อไอเสีย ๗๑  
เทอร์โบ
- กฎหมายระเบียบข้าราชการใหม่ ๗๗  
ประนุญ สุวรรณภักดี

## การปฏิรูปภาคราชการเพื่อความอยู่รอด

วีระ ไชยธรรม\*



ในยุคนี้ หัวข้อนี้กำลังมีการกล่าวถึงบ่อยที่สุด ทั้งในการสัมมนา/อภิปรายในเวทีประเทศไทยและเวทีโลก

เมื่อเร็ว ๆ นี้รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศแผนการปฏิรูปภาครัฐ และออกกฎหมายเพื่อให้มีผลบังคับและเกิดผลอย่างจริงจังภายใน ๓ ปีข้างหน้า เรื่องหลัก ๆ ที่จะดำเนินงานคือการลดงานภาคราชการให้เอกชน และท้องถิ่นรับผิดชอบมากขึ้น เพื่อได้งานมีประสิทธิภาพ และลดจำนวนกำลังคนภาครัฐ

ให้น้อยลง เพื่อลดค่าใช้จ่าย มีการรวมกระทรวง เพื่อให้มีจำนวนกระทรวงน้อยลง เช่น รวมกระทรวงการศึกษากับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี รวมกระทรวงแรงงานกับกระทรวงสาธารณสุข ปรับเปลี่ยนกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม เป็นองค์การมหาชน เป็นต้น

เมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว จะทำให้ลดจำนวนรัฐมนตรีจาก ๒๑ คน เหลือ ๑๒ คน คาดว่าภายใน ๑๐ ปีข้างหน้าจะสามารถลด

\* ผู้ช่วยเลขาธิการ ก.พ.



กำลังคนภาครัฐ ซึ่งปัจจุบันมีประมาณ ๔.๕ ล้านคน (ประชากร ๑๒๕ ล้านคน) เป็นอัตราส่วนกำลังคนส่วนกลางต่อท้องถิ่น ประมาณ ๑ : ๓ ลงได้ประมาณ ๑๐ % นโยบายนี้เริ่มมาจากรัฐบาลนายกรัฐมนตรี นาย Hashimoto และต่อเนื่องมาจนถึงรัฐบาลปัจจุบันของนายกรัฐมนตรี นาย Obuchi

แนวโน้มดังกล่าวอย่างที่ยกมาจะเกิดในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก และหากประเทศใดยังเพิกเฉยก็ยากที่จะอยู่รอด ทั้งนี้ไม่ยกเว้นแม้แต่ประเทศไทยอันเป็นที่รักยิ่งของเราทั้งหลาย

แนวทางหลักในการดำเนินการเรื่องนี้ จะมีหลักการคล้ายคลึงกัน คือ

การลดงานภาครัฐ แต่ยังคงซึ่งประสิทธิภาพในงานที่รัฐจำเป็นต้องทำ

การลดหรือปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ แต่งานที่จำเป็นต้องทำยังดำเนินต่อไป

การกระจายอำนาจ ให้ท้องถิ่นรับทำแทนในภารกิจบางเรื่องที่พร้อมจะทำได้

การให้เอกชน ดำเนินการแทนในส่วนที่เอกชนทำได้ดีกว่า

การประเมินผลงานโดยยึดหลักผลลัพธ์ (Result-Based Management) ผลลัพธ์สุดท้ายของการทำงานภาครัฐ คือ “ราชการก้าวหน้าประชามีสุข” แต่ก่อนจะไปถึงภาพรวมทั้งประเทศดังกล่าว แต่ละองค์การหรือหน่วยงานก็ต้องได้ทำงานให้สำเร็จได้ “ผลลัพธ์”

ตามที่ตั้งไว้ทุกองค์การ

ในสภาพที่ต้องใช้กำลังคนน้อยลง แต่ให้ได้งานที่มีผลลัพธ์เต็มที่มีนั้นเป็นเรื่องที่ไม่ง่าย ต้องอาศัยเทคนิค วิชาการหลายด้าน เพื่อให้สามารถเป็นแหล่งอ้างอิงที่เชื่อถือได้ ขอเสนอหลักการให้อำนาจแก่ผู้ปฏิบัติงานสามารถทำงานด้วยตนเองได้อย่างเต็มที่ภายใต้กติกาที่ผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติได้ตกลงร่วมกัน มาประกอบการพิจารณาของท่านผู้อ่าน

หลักการนี้ Stephen R. Covey เขียนหนังสือ “The Seven Habits of Highly Effective People” อันโด่งดังและขายดี ขยายดี ได้สรุปไว้ในหนังสือ “Principle Centered Leadership” ของเขา ขอนำมาขยายความและเสนอความคิดเห็นเพิ่มเติม ดังนี้

เงื่อนไข ๖ ประการ ของการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประสบความสำเร็จ (Six Conditions of Empowerment)

#### เงื่อนไขที่ ๑ อุปนิสัย (Character)

คุณลักษณะของผู้ปฏิบัติงานที่จำเป็นอย่างยิ่ง คือความซื่อตรงต่อวิชาชีพ และหน้าที่ (Integrity) มีอุปนิสัยและความคิดเห็นที่ถูกต้อง การกระทำที่ตรงไปตรงมาตามที่ได้สัญญาไว้ (Habits = Values, Words = Deeds)

### เงื่อนไขที่ ๒ ทักษะ (Skills)

ความมีทักษะหรือความชำนาญในเรื่องต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานเช่น การสื่อสาร ความหมาย ความมีวุฒิภาวะ (Maturity) มีความกล้าคิดกล้าทำในสิ่งที่ถูกต้องตามที่ได้คิดและไตร่ตรองอย่างดีแล้ว (Courage Balanced with Consideration) รวมทั้งการมีความคิด และสติปัญญาที่ฉลาดแหลมคม เนื่องจากการฝึกฝน เรียนรู้มาดีแล้ว (Abundance Mentality) ทั้งการพูด การเขียน การโน้มน้าวจิตใจ (Communication) การวางแผนงาน/ติดตามผล ตลอดจนการจัดระบบงาน การจัดองค์การ (Planning/Organization) การแก้ปัญหา โดยการรวมพลัง (Synergistic Problem Solving) โดยวิเคราะห์ภาพรวมจากส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด

### เงื่อนไขที่ ๓ ความเชื่อมั่นในเรื่องการตกลงแบบ ชนะ-ชนะ (Win - Win Agreement)

ผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงานตกลงในเรื่องงาน วิธีการทำงาน และเป้าหมายสุดท้ายของการทำงานที่ผลประโยชน์จะเกิดร่วมกัน คือทุกฝ่ายได้ประโยชน์

### เงื่อนไขที่ ๔ การกำกับดูแลงานด้วยตนเอง (Self - Supervision)

ผู้ปฏิบัติงานสามารถทำงานด้วยตนเองและกำกับดูแลเพื่อให้เกิดผลสำเร็จด้วยตนเอง ซึ่งอาจใช้หลักพื้นฐานคือ วางแผน ปฏิบัติ ควบคุม (Plan, Do, control) โดยไม่จำเป็นต้องมีคนมาตรวจสอบ

### เงื่อนไขที่ ๕ โครงสร้างและระบบงานที่เอื้ออำนวย (Helpful Structures and Systems)

เป็นเรื่องที่จำเป็น ไม่ว่าจะเป็นกรณีโครงสร้าง และระบบงาน ที่มีขั้นตอนของการทำงานน้อย (Flat Structures) การสร้างบรรยากาศการทำงานแบบมีชีวิต มีขวัญ กำลังใจที่จะอุทิศตนทำงานเพื่อองค์การอย่างเต็มที่ (Intrinsic Life)

### เงื่อนไขที่ ๖ การมีความรับผิดชอบ และพร้อมที่จะรับการตรวจสอบ (Accountability)

ผู้ปฏิบัติงานพร้อมที่จะประเมินผลงานของตนเองด้วยตนเอง (Self - Evaluation) ทั้งนี้ต้องมีมาตรฐานของผลงานให้ชัดเจนและพร้อมที่จะรายงานความก้าวหน้าของงานเมื่อถึงเวลาที่ตกลงกันได้ (Standards of Performance and Progress Reports)



เงื่อนไขทั้ง ๖ ประการนี้ หากเอาใจใส่  
ถือปฏิบัติอย่างจริงจังในทุกหน่วยงานจะช่วย  
ให้การปฏิบัติงานในสภาวะวิกฤตที่ต้องลด  
จำนวนคนประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย  
องค์การที่มีผู้ปฏิบัติงานทุกระดับเข้าใจ  
และถือปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวข้างต้น  
จะประสบความสำเร็จอย่างแน่นอน เมื่อทุก  
องค์การประสบความสำเร็จก็มีผลไปสู่ภาค  
ราชการโดยรวมด้วย

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติม  
อีกว่า ไม่เฉพาะภาคราชการ ทั้งฝ่ายข้าราชการ  
ประจำและการเมือง (รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ)  
เท่านั้น ที่จะต้องปฏิรูป ภาคอื่น ๆ ก็ต้อง  
ปฏิรูปด้วย ภาคเอกชนซึ่งมีส่วนสำคัญที่ทำ  
งานควบคู่และเสริมกับภาครัฐจะต้องปฏิรูป  
ด้วย โดยเฉพาะในหัวข้อเรื่อง ความซื่อตรง  
ต่อวิชาชีพและหน้าที่ จะต้องไม่ส่งเสริมและ  
ยินยอมให้ภาคราชการบางส่วนทำในสิ่งที่ไม่  
ถูกต้องเพื่อประโยชน์ของตนเอง แต่คนส่วน  
ใหญ่ หรือประเทศชาติเสียหาย และภาคที่  
จะละเลยไม่กล่าวถึงไม่ได้คือ ภาคประชาชน  
ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ที่สุด จะต้องปฏิรูปสร้าง

ความเข้าใจ และร่วมมือกับภาครัฐภาคเอกชน  
ดำเนินการในสิ่งที่ถูกต้อง ถือประโยชน์ของ  
คนส่วนใหญ่และประเทศชาติเป็นหลัก คน  
ในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน  
จะต้องมุ่งที่จะร่วมมือร่วมใจ ร่วมคิดและร่วม  
ทำ เพื่อองค์การใหญ่ คือ “ประเทศชาติ”

ลด ละ เลิก พฤติกรรมที่ฝ่าฝืนกฎหมาย  
หรือไม่ถูกต้องเหมาะสม และการกระทำเพื่อ  
ผลประโยชน์เฉพาะตนเอง และพวกพ้องโดย  
เร็วที่สุด หากยังมีอยู่สังคมจะต้องไม่ยอม  
ต้องมีการลงโทษทั้งทางกฎหมายและทาง  
สังคม คำว่า “ไม่เป็นไร” จะต้องไม่นำมาใช้  
สำหรับคนกลุ่มดังกล่าวอีกต่อไป ขณะเดียว  
กัน คนหรือกลุ่มคนที่ทำความดี เกิดประโยชน์  
ต่อส่วนรวมและประเทศชาติ จะต้องได้รับการ  
ยกย่อง สรรเสริญ หรือให้รางวัลตอบแทน  
เพื่อสร้างเสริมขวัญกำลังใจ เป็นตัวอย่างที่ดี  
ของคนอื่น และคนรุ่นหลังต่อไป

เมื่อทุกฝ่ายถือปฏิบัติตามแนวทางและ  
หลักเกณฑ์ข้างต้นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง  
แล้ว ก็มีความหวังว่า เราจะอยู่รอดอย่าง  
แน่นอน ★ ★ ★

# สิ่งจูงใจในการปฏิบัติงาน

นิวัฒน์ วชิรวิภากร\*



คนมิใช่พระอรหันต์ คนทุกคนจึงต้อง  
การเห็นผลตอบแทนจากการปฏิบัติงานตาม  
คำสุภาษิตที่ว่า ทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว หากผล  
ตอบแทนดังกล่าวนี้ตอบสนองได้อย่างทัน  
ท่วงทีและชัดเจน ทุกคนก็อยากจะทำความดี  
แต่หากมีปรากฏการณ์ในด้านตรงกันข้าม  
เกิดขึ้น คือ ทำดีเสมอตัว แต่ทำชั่วกลับได้ดี  
ก็จะเกิดความแตกแยกขึ้นภายในองค์กร  
การปฏิบัติงานจะมีความล่าช้าและไม่มีการ  
ประสานงานกัน การคาดหวังที่จะให้สมาชิก

ในองค์กรปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพนั้น  
ก็จะหมดหวังอย่างสิ้นเชิง

สิ่งจูงใจในการปฏิบัติงานนั้น จำแนก  
ออกได้เป็น ๒ ประการ ประการแรกสิ่งจูงใจ  
ที่ไม่เป็นเงิน (Non-financial incentive)  
เป็นสิ่งที่องค์กรสามารถจัดหาให้แก่ผู้ปฏิบัติ  
งานได้โดยไม่ต้องใช้งบประมาณดำเนินการ  
แต่ต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์และรายละเอียด  
ต่าง ๆ ให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีส่วนร่วมรับรู้ เช่น

\* ที่ปรึกษาระบบราชการ สำนักงาน ก.พ.



การยอมรับในผลงาน (Recognition) การมีส่วนร่วม (Participation) การให้โอกาสในการทำงาน (Opportunity) และความยุติธรรม (Fairness) เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานทุกคนต้องการ และองค์กรก็สามารถจัดให้ได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายแต่ประการใด ประการที่สองสิ่งจูงใจที่เป็นเงิน (Financial Incentive) เป็นสิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถจับต้องได้ ไม่เป็นนามธรรมเหมือนสิ่งจูงใจประการแรก องค์กรต้องมีงบประมาณดำเนินการในเรื่องนี้ เช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือน การให้เครื่องราชอิสริยาภรณ์ การให้รางวัลในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น

สิ่งสำคัญของการให้รางวัลสิ่งจูงใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน คือ ผู้รับต้องเป็นผู้สมควรจะได้รับ จึงจะเป็นสิ่งจูงใจที่มีค่าและสิ่งจูงใจที่แท้จริง ในภาพรวมแล้ว การให้สิ่งจูงใจที่เหมาะสมกับแต่ละคน ในแต่ละสถานการณ์ ตามหลักทฤษฎีแล้วจะทำให้ผลการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๓๐ แต่ในขณะเดียวกันถ้าจัดระบบสิ่งจูงใจในรูปของกลุ่มทำงานแล้ว จะทำให้ผลการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๑๘ ซึ่งจะเห็นได้ว่า สิ่งจูงใจที่ให้ในรูปของกลุ่มทำงานนั้น จะได้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานน้อยกว่าการให้สิ่งจูงใจเป็นรายบุคคล แต่อย่างไรก็ตามการมีระบบ

สิ่งจูงใจ จะทำให้ผลการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน

ดังนั้น ในแต่ละองค์กรจึงควรมีระบบสิ่งจูงใจที่มีประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่าองค์กรจะจัดสิ่งจูงใจในการปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกในองค์กรแล้วก็ตาม แต่ถ้าไม่มีการจัดวางระบบการให้สิ่งจูงใจที่ดีแล้ว การให้รางวัลสิ่งจูงใจในการปฏิบัติงานกลับจะให้ผลตรงกันข้าม ที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความท้อแท้ ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน การสร้างระบบสิ่งจูงใจที่มีประสิทธิภาพนั้น จะมีเงื่อนไขสำคัญอยู่ ๔ ประการ

๑. มีหลักการที่ง่าย (Be simple) กฎระเบียบที่กำหนดขึ้นมาให้สมาชิกในองค์กรปฏิบัติ นั้น ต้องอ่านเข้าใจง่าย การปฏิบัติไม่ยุ่งยากซับซ้อน ต้องสร้างความเข้าใจให้แก่สมาชิกในองค์กร ผู้ประเมินและผู้ปฏิบัติต้องเข้าใจตรงกัน

๒. มีความชัดเจนแน่ชัด (Be specific) จุดมุ่งหมายหรือเป้าประสงค์ที่กำหนดให้สมาชิกปฏิบัติ นั้น มีความชัดเจน มีจุดมุ่งหมายที่แน่นอน สมาชิกทุกคนทราบว่าองค์กรต้องการให้ทำอะไร แค่นั้น ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของบุคคล จุดประสงค์

ที่กำหนดขึ้นมาต้องไม่มีมาตรฐานสูงหรือต่ำเกินไป หากกำหนดไว้สูงมาก จนสมาชิกไม่มีโอกาสได้รับรางวัล สิ่งจูงใจที่ตั้งไว้ก็จะไม่เกิดประโยชน์ แต่ถ้ากำหนดไว้ต่ำเกินไป สมาชิกทุกคนสามารถปฏิบัติได้ สิ่งที่กำหนดขึ้นก็จะไม่เป็นสิ่งจูงใจ

๓. สมาชิกทุกคนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ (Be attainable) ไม่มีการจำกัดจำนวนสมาชิกที่จะเข้าร่วมในระบบสิ่งจูงใจ ทุกคนมีโอกาสที่จะได้รับรางวัลสิ่งจูงใจจากผลการปฏิบัติงาน

๔. สามารถวัดได้ (Be measurable) จุดประสงค์ที่กำหนดขึ้นมานั้น นอกจากจะต้องชัดเจนแน่นอนแล้ว ต้องสามารถวัดและประเมินได้อย่างถูกต้อง มีการเก็บรายละเอียดวิธีการประเมินผลไว้เป็นระบบเพื่อป้องกันปัญหาการโต้แย้ง

แต่อย่างไรก็ดีเงื่อนไขสำคัญ ๔ ประการในการสร้างระบบสิ่งจูงใจที่มีประสิทธิภาพ จะเกิดขึ้นได้ก็ต้องขึ้นอยู่กับผู้บริหารขององค์กรเป็นส่วนสำคัญ หากผู้บริหารมีความสนใจและต้องการที่จะวัดประเมินผลการปฏิบัติงานของสมาชิกอย่างจริงจัง และคาดหวังที่จะให้รางวัลสิ่งจูงใจมีค่าเพียงพอที่จะกระตุ้นผลการ

ปฏิบัติงานแล้ว ผู้บริหารจะต้องเอาใจใส่ในขบวนการวัดหรือการประเมินผลงาน เพื่อให้จะสามารถจำแนกผลงานที่ดีมีคุณค่าได้อย่างชัดเจน

ขบวนการในการประเมินผลงานที่ผู้บริหารควรจะสนใจนั้น จะมีอยู่ ๓ ประการ คือ

๑. จุดประสงค์ของการประเมินผล (Performance definition) ระบบสิ่งจูงใจเป็นเครื่องมือของผู้บริหาร ที่จะจูงใจหรือกระตุ้นให้สมาชิกในองค์กรปฏิบัติงานไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ดังนั้นผู้บริหารจึงต้องกำหนดจุดประสงค์ให้ชัดเจน สามารถวัดได้ ต้องมีการติดตามประเมินผลเป็นระยะเพื่อทราบความก้าวหน้าของการปฏิบัติงาน

๒. การให้ความสนับสนุนในการประเมินงาน (Performance facilitation) ผู้บริหารต้องให้การสนับสนุนและช่วยแก้ไขอุปสรรคในการปฏิบัติงาน สนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน ตลอดจนกำลังคนให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ผู้บังคับบัญชาต้องสนใจและให้การสนับสนุนเรื่องนี้อย่างจริงจัง มิฉะนั้นแล้วก็จะเกิดเป็นข้อสงสัยแก่ผู้ปฏิบัติงานว่า เป้าหมาย หรือจุดประสงค์ที่ผู้บังคับบัญชากำหนดขึ้นมานั้น ต้องการที่จะให้



สมาชิกหรือผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติงานให้สำเร็จจริงหรือไม่ หรือเพียงแต่ตั้งเป้าประสงค์ไว้เฉย ๆ จะสำเร็จหรือไม่ก็ไม่เป็นไร หากเป็นเช่นนี้แล้ว ระบบสิ่งจูงใจที่กำหนดขึ้นมา ก็ไม่มีความหมาย

๓. กระตุ้นให้มีการประเมินงาน (Performance encouragement) ผู้บริหารจะต้องสร้างแรงกระตุ้นให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ สิ่งสำคัญที่จะช่วยกระตุ้นให้มีการปฏิบัติงานก็คือ รางวัลจูงใจที่จะให้ นั่นต้องมีมูลค่าสูงพอผู้รับมีความภูมิใจที่ได้รับรางวัลนั้น เช่น ประกาศว่าบุคคลนี้เป็นผู้ปฏิบัติงานดีเด่นมากที่สุดในรอบปี แต่ได้รับเงินรางวัลเพียง ๑๐๐ บาท ซึ่งมูลค่าของรางวัลไม่สอดคล้องกับเกียรติที่ได้รับ จำนวนรางวัลที่จะให้แก่ผู้ปฏิบัติงานนั้นก็ต้องมีจำนวนมากพอสมควร เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้สึกว่ามีโอกาสที่จะมีส่วนได้รับรางวัลด้วยระยะเวลาการมอบรางวัลก็ต้องเหมาะสม ไม่ปล่อยให้เนิ่นนานเกินไป จนไม่เป็นสิ่งจูงใจที่จะได้รับรางวัลนั้น ๆ รางวัลที่ได้ต้องสอดคล้องกับผลการประกวดหรือผลการประเมิน เช่น ประกาศว่าได้รับรางวัลบุคคลที่มีศีลธรรมจรรยาบรรณที่ดี รูปลักษณ์ของรางวัลก็ต้องสอดคล้องกัน ด้วยประการสุดท้ายคือความเสมอภาคของ

รางวัล ถ้าหากมีรางวัลอยู่หลายประเภทแล้ว รางวัลที่ ๑ ของแต่ละประเภทต้องมีมูลค่าเท่าเทียมกัน มีความเสมอภาคในทุกระดับที่สามารถเปรียบเทียบกันได้

ในระบบราชการการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีของข้าราชการ เป็นระบบสิ่งจูงใจที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการมากที่สุด และมีปัญหามากที่สุดเช่นเดียวกัน

ปัญหาของการประเมินผลงานในการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี คือ .

๑. การกำหนดจุดประสงค์ของงาน ผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรไม่สามารถกำหนดจุดประสงค์ของงานได้ชัดเจน แนชัดอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้เกิดปัญหาต่อการวัดและประเมินผลงาน จุดประสงค์ของงานที่กำหนดขึ้นมานั้น ส่วนมากจะเป็นไปในลักษณะของนามธรรมโดยรวม สมาชิกในองค์กรไม่สามารถจะทราบได้ว่า ปฏิบัติงานขนาดใดจะได้รับเงินเดือน ๒ ขั้น หรือ ๑ ขั้นครึ่ง ส่วน ๑ ขั้น เป็นสิ่งปกติธรรมดาที่ทุกคนควรจะได้ ถ้าไม่มีวันลาหรือสายเกินกำหนด โดยไม่ได้พูดถึงผลการประเมินงานเลย

๒. ความสัมพันธ์ระหว่างรางวัล และผลการประเมินไม่ชัดเจน นั่นคือผู้ได้รับการ

เลื่อนเงินเดือน ๒ ชั้น และ ๑ ชั้นครึ่ง ไม่สามารถวัดความแตกต่างของผลงานได้อย่างเด่นชัด จึงต้องใช้โควตาเข้ามาเป็นเครื่องกำหนดผู้ที่จะได้ ๒ ชั้น ทำให้เกิดปัญหาได้เพียงอยู่เสมอว่า คนบางคนไม่ควรได้รับการเลื่อนชั้นเงินเดือน ๒ ชั้น ส่วน ๑ ชั้นครึ่ง เป็นกรณีปกติที่ทุกคนควรได้ หากใครได้ ๑ ชั้น ก็ถือว่าผิดปกติไป ผู้ที่ไม่สมควรจะได้รับการเลื่อนชั้นเงินเดือนเลยก็กลับได้ครึ่งชั้นเงินเดือน ๑ ชั้นครึ่ง หรือครึ่งชั้น จึงไม่เป็นสิ่งจูงใจตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ การกำหนดชั้นเงินเดือนครึ่งชั้น เป็นการสร้างปัญหาเพิ่มขึ้นในระบบสิ่งจูงใจของข้าราชการ ซึ่งเดิมนั้นมีปัญหายู่กับคน ๓ กลุ่ม คือ ผู้ที่ได้ ๒ ชั้น ๑ ชั้น และไม่ได้เลื่อนชั้น แต่ในปัจจุบันจะมีปัญหาเพิ่มขึ้นกับคน ๕ กลุ่ม คือ ผู้ที่ได้ ๒ ชั้น ๑ ชั้นครึ่ง ๑ ชั้น ครึ่งชั้น และไม่ได้เลื่อนชั้น ซึ่งผิดเจตนารมณ์ที่จะช่วยลดปัญหาการเลื่อนชั้นเงินเดือนให้แก่ผู้บังคับบัญชา โดยกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีความยืดหยุ่นในการเลื่อนชั้นเงินเดือนมากขึ้น แต่กลับเป็นการเพิ่มปัญหาให้แก่ผู้บังคับบัญชามากขึ้น

๓. การประเมินผลงานของผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาไม่ได้ประเมินงานอย่างจริงจัง แม้ว่าทางราชการจะได้กำหนดแบบ

ประเมินและวิธีการประเมินไว้อย่างชัดเจน เช่น กำหนดไว้ว่าต้องมีการประเมินปีละ ๒ ครั้ง แต่ครั้งต้องแจ้งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบผลการประเมิน แต่ในทางปฏิบัติผู้บังคับบัญชาจะรวมยอดการประเมินปีละครั้ง จะให้ใครได้ ๒ ชั้น ก็ประเมินงานว่าดีเยี่ยม โดยไม่ประเมินผลงานอย่างจริงจัง การให้รางวัลผลงานจึงมักใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเข้ามาเป็นตัวตัดสิน ประกอบกับระบบอาวุโส

๔. ปัญหาเงินเดือนติดชั้น ผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในตำแหน่งระดับนั้นมาเป็นระยะเวลานาน จนได้รับเงินเดือนเต็มขั้นแล้ว ก็จะไม่มีโอกาสได้รับการเลื่อนชั้นเงินเดือนอีก และไม่มีการปรับหรือระบบอื่นใดที่จะตอบแทนผู้มีเงินเดือนติดชั้น แม้ว่าจะมีผลการปฏิบัติงานดีเด่นเพียงไรก็ตาม ดังนั้นระบบสิ่งจูงใจนี้จึงใช้ไม่ได้ผลกับผู้ที่มีเงินเดือนเต็มขั้น

๕. ความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา โดยเหตุที่งบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้าง ไม่สามารถตัดโอนไปใช้ในหมวดอื่นได้ แม้จะมีงบประมาณเหลือจ่ายก็ตาม จึงมีผลทำให้ผู้บังคับบัญชาบางรายพยายามที่จะใช้งบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างที่ได้รับจัดสรรมาให้หมด โดยไม่ยอมตัดคืนคลัง จึงทำให้มีการเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการ

อย่างไม่สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานที่แท้จริง หากทางราชการมอบอำนาจให้ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงาน สามารถนำงบประมาณเหลือจ่ายจากการเลื่อนขั้นเงินเดือนในหมวดเงินเดือนและค่าจ้าง ไปใช้จ่ายในหมวดอื่นได้ ก็อาจจะทำให้การเลื่อนขั้นเงินเดือนสอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานได้มากขึ้น และจะทำให้ระบบสิ่งจูงใจในเรื่องนี้ทำงานได้ดียิ่งขึ้น

ระบบสิ่งจูงใจจะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงไรนั้น ขึ้นอยู่กับผู้บริหารเป็นปัจจัยสำคัญ ประกอบกับจุดประสงค์และมาตรฐาน

ที่กำหนดไว้ต้องชัดเจนและวัดได้ มาตรฐานที่กำหนดไว้หากสูงเกินไปจนไม่มีใครสามารถทำได้ หรือต่ำเกินไปจนทุกคนทำโดยไม่ต้องใช้ความพยายาม ก็จะไม่เป็นสิ่งจูงใจที่ดี การให้รางวัลผลตอบแทนต้องรวดเร็วและมีมูลค่าสูงพอ หากองค์กรสามารถจัดสร้างระบบสิ่งจูงใจได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้วการดำเนินการขององค์กรที่จะให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ก็คงจะทำได้ไม่ยากนัก แต่อย่างไรก็ดีระบบสิ่งจูงใจมิใช่ปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพเป็นแต่เพียงปัจจัยร่วมที่สำคัญประการหนึ่งในการปฏิบัติงานขององค์กร

หมายเหตุ : สรุปและเรียบเรียงจากบางส่วนของ Managing Human Resources ของ Wayne F. Cascio



## ค่านิยมของนักบริหารระดับสูง\*

ดร. วีระวัฒน์ ปันนิตามัย\*\*



Decentralise management,  
centralise values and enforcement.

Dr. Denis Osborne

### อารัมภบท

การบริหารจัดการยุคใหม่ในศตวรรษที่ ๒๑ ที่จะประสบความสำเร็จอย่างเป็นมรรคเป็นผลได้นั้น ผู้บริหารต้องแสดงออกซึ่งจุดยืนในสิ่งที่ตนยึดมั่นเชื่อถือและเทิดทูนเสมือนดังธงชัย สิ่งนั้น ๆ อาจเรียกขานว่าเป็น หลักการ ปรัชญา ปณิธาน ค่านิยม หรือ คุณค่าของ

องค์กรเป็น “corporate values” สิ่งนี้เองจะเป็นรากฐานของการสร้างวิสัยทัศน์ ชี้นำถึงเป้าประสงค์ (purpose) ด้วยมุมมอง (perspectives) มีความภาคภูมิใจ (pride) ในงานในผลของงานในองค์การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความมานะพยายามไม่ย่อท้อ (persistence)

\* ผู้เขียนขอขอบคุณ คณะทำงาน Senior Executive System ของสำนักงาน ก.พ. ที่ให้ความเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อการเขียนบทความนี้

\*\* ผู้ช่วยราชการวิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.

และอดทน (patience)

ประโยชน์ของการบริหารจัดการที่มีค่านิยมหนุนนำ (managing by values) นี้ มีคุณค่าเหลือคณานับ ทำให้ชีวิตการทำงานมีความหมายไม่รู้สึกรู้สึก “พายเรือในอ่าง” เดินทางแล้วรู้สึกทางเป้าหมายร่วมกัน ค่านิยมเป็นเสมือนตัวกระตุ้นหล่อหลอมจิตใจ เป็นได้นำมันที่เลี้ยงตะเกียงให้โชติช่วงอยู่เสมอ ค่านิยมทำให้ผู้ปฏิบัติ ผู้บริหารผูกพันยึดมั่นในอุดมการณ์มุ่งสู่ความสำเร็จที่ประกอบจากคุณงามความดี เป็นแนวทางที่นำการประพฤติปฏิบัติของตน ของหน่วยงานในแต่ละวัน

ค่านิยมแต่ละประการนี้ประกอบไปด้วย ๒ ย่อหน้า ย่อหน้าแรกเป็นความหมายว่าคืออะไร (what) และที่สำคัญไปกว่านั้น ในย่อหน้าที่ ๒ คือ ทำไม (why) เราต้องยึดมั่นในค่านิยมเหล่านั้น ผู้บริหารอาจตกแต่งข้อความหรือคิดผูกประโยคสร้างเป็น value statements ขององค์กรที่ท่านเป็นวาทยากรอยู่ได้ตามที่เห็นสมควร

เพื่อความเป็นมืออาชีพในการบริหารจัดการของภาครัฐ นักบริหารระดับสูงพึงเชื่อและยึดมั่นในค่านิยมต่อไปนี้ ด้วยความเต็มใจ ด้วยความศรัทธา และด้วยความมุ่งมั่นอย่างแท้จริง ที่จะแสดงให้เห็นประจักษ์มิใช่เพียงคำพูดเท่านั้น แต่ด้วยการปฏิบัติ การบริหารงานของตนในแต่ละวัน ซึ่งตอบสนองต่อค่านิยมเหล่านี้

- ด้วยการคำนึงถึงประโยชน์ของแผ่นดินเป็นที่ตั้ง

- ด้วยการเป็นต้นแบบที่ดีในการประพฤติ ปฏิบัติตามค่านิยมเหล่านี้ และ

- ด้วยการมีส่วนร่วม ผลักดัน พัฒนา และสร้างค่านิยมเหล่านี้ให้บังเกิดเป็นมรรคเป็นผลกับข้าราชการและระบบราชการอย่างต่อเนื่อง

## ๑. การมุ่งประโยชน์ของแผ่นดิน (National Interest)

การปฏิบัติหน้าที่เพื่อความมั่นคง ความเจริญรุ่งเรือง ของชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และความร่มเย็นเป็นสุขของประชาชน มีความแน่วแน่ในการแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ และประชาชนด้วยความอดทนพากเพียร ความเสียสละ และความรู้รักสามัคคีศรัทธาอันดี เพื่อมุ่งเสริมสร้างศักยภาพที่แข่งขันได้ของประเทศชาติในทุก ๆ วิถีทาง

แผ่นดินไทยแห่งนี้เป็นที่เกิดและที่ตายของเรา ในฐานะพลเมืองคนหนึ่ง และเป็นข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เรามีหน้าที่ทั้งทางตรงและทางอ้อมที่จะต้องสร้างรักษาและพัฒนาความเจริญรุ่งเรืองให้ เกิดแก่บ้านเมือง สังคม และประชาชนชาวไทย เราเชื่อว่าปัจจัยพื้นฐานของการสร้างความเจริญผาสุกแก่บ้านเมืองนั้น ประกอบขึ้นจากจิตใจที่มุ่งเสียสละ มุ่งจะให้มุ่งจะพัฒนา โดยไม่เห็นแก่ความเหนื่อยยาก เพื่อประโยชน์ส่วนรวม มิใช่คิดแต่ “อยากได้ออยากกอบโกย อยากเป็น” เรายึดมั่นอยู่เสมอว่า ประโยชน์ของแผ่นดิน ต้องมาก่อน

ประโยชน์สุขส่วนตน และเราเชื่อมั่นว่า ประเทศชาติต้องอยู่รอดปลอดภัยก่อน เราถึงจะอยู่รอด ปลอดภัยได้

## ๒. ธรรมาธิปไตย (Meritocracy)

การยึดถือหลักของความถูกต้อง ความดีงาม ความจริง ความเป็นธรรม และคุณประโยชน์ในการครองตน ครองคน และครองงาน อันได้แก่ การคิดดี ทำชอบ สุจริต เทียบตรง ยุติธรรม ให้อภัย และวางตนให้เหมาะสมกับฐานะและตำแหน่งอันชอบด้วยระเบียบวินัยและจรรยาบรรณในวิชาชีพ

เราเชื่อว่าประโยชน์สูงสุดของแผ่นดินจะเกิดขึ้นเมื่อผู้บริหารระดับสูง ยึดหลักธรรมาธิปไตย ด้วยการผลานคุณความดีต่างๆ ข้างต้นในการบริหารจัดการ นอกเหนือจากจะเป็นการป้องกันกำจัดจิตที่ต่ำทราม และเป็นการครองตนให้เป็นคนดีแล้ว ยังจะเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่อนุชนรุ่นหลัง อันเป็นการพัฒนาตัวคุณคุณความดีให้แก่ระบบราชการอีกทางหนึ่งด้วย

## ๓. ความสามารถ (Competence)

การสั่งสมและพัฒนา ความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ที่ดีต่องานในหน้าที่ทั้งทางลึกและทางกว้าง เพื่อที่จะทำงานให้ประสบความสำเร็จ ทันท่วงที มีความรอบรู้ ความเชี่ยวชาญชำนาญในงาน สร้างผลงานที่เพิ่มคุณค่าอยู่เสมอ อันจะเป็นประโยชน์แก่ระบบราชการ

เราเชื่อว่าประโยชน์สูงสุดของแผ่นดินจะเกิดขึ้นเมื่อเราพร้อมกันสนับสนุนและส่งเสริมคนเก่งคนดีขององค์การให้แสดงความสามารถและพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องให้ทันโลกทันเหตุการณ์ และสร้างทีมที่มีความสามารถ คิดเป็นและเรียนรู้จากประสบการณ์ เพื่อพัฒนาระบบงานให้ดีขึ้น จนประจักษ์แจ้งว่าความสามารถเช่นนี้ ส่งผลต่อความก้าวหน้าในชีวิตราชการ มิใช่เพียงแก่ตนเองเท่านั้น ทีมงาน องค์การและระบบราชการยังได้ประโยชน์อีกด้วย

## ๔. ความสำนึกในความรับผิดชอบ

### (Accountability)

ความพร้อมเสมอที่จะอธิบายถึง กระบวนการและผลงาน ตลอดจนรายงานความคืบหน้าของงานว่าได้บรรลุเป้าหมายและสนองนโยบายมากน้อยเพียงใด สามารถที่จะอธิบายถึงข้อปัญหา อุปสรรค และแนวทางป้องกันแก้ไขได้ และรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นรวมทั้งยินดีให้ตรวจสอบได้

เราเชื่อว่าประโยชน์สูงสุดของแผ่นดินจะเกิดขึ้นเมื่อผู้บริหารเห็นและเข้าใจว่าการเป็นผู้นำมิใช่เกิดเพียงเพราะการได้ครองตำแหน่งเพื่อรับชอบตามสิทธิที่พึงได้ ที่สำคัญกว่านั้นคือ มีความรับผิดชอบต่อผลของงานขององค์การที่ตนกำกับดูแลและการบริหารงานเชิงรุก ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อถือเป็นสปีริตในการบริหารจัดการ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้อื่นที่มีความสามารถเข้ามา



บริหารจัดการแทน อันเป็นการสร้างระบบ  
หมุนเวียนและการทดแทนกำลังคนในภาครัฐ

### ๕. ความเป็นกลาง (Neutrality)

การปฏิบัติและการครองตนที่สะท้อน  
ให้เห็นถึงความเป็นเอกเทศ ด้านความคิด  
คำพูด และการบริหารจัดการที่มุ่งประโยชน์  
ของแผ่นดิน ไม่ฝักใฝ่ แนวคิด อุดมการณ์  
ทางการเมืองที่จะทำให้ประโยชน์ของราชการ  
เสียหาย

*เราเชื่อว่าประโยชน์สูงสุดของแผ่นดิน  
จะเกิดขึ้นเมื่อมีระบบราชการที่ปลอดจากการ  
ครอบงำ การแทรกแซงทั้งทางอุดมการณ์  
และการบริหารจัดการจากทางการเมืองหาก  
ขาดความเป็นกลางในความคิดและการ  
กระทำ เราเชื่อว่า จะส่งผลเสียหาย ทำลาย  
ขวัญและกำลังใจของผู้ที่ปฏิบัติงานด้วยความ  
ถูกต้อง จริงใจ อีกทั้งเป็นการบ่อนทำลาย  
ประสิทธิภาพของระบบราชการในระยะยาว  
อีกด้วย*

### ๖. การมีส่วนร่วม (Participation)

การส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยว  
ข้องและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย  
แนวทางปฏิบัติ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนด  
ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ในการแก้  
ปัญหา และหาแนวทางใหม่ ๆ เพื่อการเปลี่ยน  
แปลงพัฒนา

*เราเชื่อว่าประโยชน์สูงสุดของแผ่นดิน  
จะเกิดขึ้นเมื่อการบริหารงานของภาครัฐ ส่ง*

เสริมความเป็นประชาธิปไตยโดยเปิดเผย เปิด  
กว้างมากขึ้น ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและได้รับ  
ผลกระทบจากนโยบาย แนวทางปฏิบัติ เข้า  
มามีบทบาทในการให้ข้อมูลและความคิดเห็น  
ประกอบการพิจารณา การกำหนดนโยบาย  
และการตัดสินใจ เราเชื่อว่าการเปิดโอกาส  
ให้มีส่วนร่วมนั้นจะช่วยสร้างความรู้สึกเป็น  
เจ้าของ การสร้างความไว้วางใจ การเห็น  
คุณค่าและศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ เพื่อน  
ร่วมงาน การสร้างความรู้สึกสามัคคี อันจะ  
เป็นพลังร่วมสร้างความเจริญให้บังเกิดผล  
สัมฤทธิ์ที่ปรารถนาได้

### ๗. ความเป็นผู้นำ (Leadership)

ความสามารถสร้างวิสัยทัศน์ร่วม  
(Shared Vision) ได้เป็นอย่างดี รวมทั้งสื่อ  
ความเข้าใจ โน้มนำและเร่งเร้าให้มีการปฏิบัติ  
ล่วงหน้า เป็นผู้ที่นำตนอยู่บริเวณที่เป็น  
พรมแดนของการเปลี่ยนแปลงอยู่เป็นนิจ  
สามารถที่จะสร้างแรงจูงใจที่ดีในการทำงาน  
ให้แก่ผู้ปฏิบัติให้มีจิตสำนึกรักองค์กร กระ  
ตุ้น และส่งเสริม ความคิดริเริ่ม เพื่อความ  
เป็นเลิศ และการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง กล้า  
รับผิดชอบ

*เราเชื่อว่าประโยชน์สูงสุดของแผ่นดิน  
จะเกิดขึ้นเมื่อการเปลี่ยนแปลงนั้นมีวิสัยทัศน์  
กำกับชี้หน้า ความคิดอ่านที่เป็นกลยุทธ์และ  
ความตั้งใจจริง อุทิศทุ่มเทของผู้นำ มีการ  
สื่อสารสร้างความเข้าใจในวิธีและเป้าหมาย  
อย่างชัดเจน บริหารการเปลี่ยนแปลง สร้าง*

ความศรัทธา ความร่วมมือร่วมใจนอกเหนือจากการปฏิบัติกับข้าราชการแต่ละคนอย่างยุติธรรมและให้เกียรติ

#### ๘. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Orientation)

การกำหนดภารกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ของการปฏิบัติงาน โดยคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ที่ทันการ ที่ดีที่สุด บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด

*เราเชื่อว่าประโยชน์สูงสุดของแผ่นดิน* จะเกิดขึ้นเมื่อการบริหารราชการของภาครัฐ คำนึงถึงความประหยัด ความคุ้มค่า ความคุ้มค่า สัมพันธ์ประสานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการความคาดหวังของประชาชน และทำให้ข้าราชการมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น

#### ๙. ความโปร่งใส (Transparency)

การบริหารจัดการที่ทำหน้าที่เพื่อนำที่มีหลักการและหลักเกณฑ์ กติกาที่กำหนดไว้ อย่างชัดเจน ใสสะอาด ยุติธรรม และเสมอภาค ไม่มีการเลือกปฏิบัติ มีการสื่อสาร และเปิดเผยข่าวสารข้อมูล รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นและมุมมองต่าง ๆ จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders)

*เราเชื่อว่าประโยชน์สูงสุดของแผ่นดิน* จะเกิดขึ้นเมื่อ ผู้บริหารปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างของความโปร่งใส เพื่อพิทักษ์ปกป้องประโยชน์ของราช รักและเทิดทูน ความใสสะอาด ความยุติธรรม ความเสมอภาค (การไม่เลือกปฏิบัติ) เราเชื่อว่าการสร้างความโปร่งใสให้เป็นที่ประจักษ์ จะเป็นการสร้างภาพพจน์ระบบราชการที่ใสสะอาด เป็นที่ยอมรับและเป็นที่ศรัทธาของประชาชนได้

#### ๑๐. ความเป็นมืออาชีพ (Professionalism)

การปฏิบัติงานด้วยจิตที่มุ่งบริการ คำนึงถึงคุณภาพของผลงานและการบริการให้ได้ตามความคาดหวังของประชาชน อย่างได้มาตรฐาน มีความภาคภูมิใจในหน้าที่ราชการที่รับผิดชอบต่อสังคม ชุมชน ประเทศชาติ นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาตนเอง ที่มงานให้คิดใหม่ ทำใหม่ในสิ่งที่ดีกว่าอยู่เสมอ มีการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาสนับสนุนการประกอบการ

*เราเชื่อว่าประโยชน์สูงสุดของแผ่นดิน* จะเกิดขึ้นเมื่อผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงานมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องให้ทันโลก ทันความเปลี่ยนแปลง สร้างความเป็นมืออาชีพดังที่กล่าวมาโดยไม่หยุดยั้ง เพื่อสร้างสรรค์ระบบราชการที่มีความซื่อสัตย์ ยุติธรรม เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ \* \* \*

# นโยบาย...ทำไมไม่ใช่อ่างใจคิด (The What is of Public Policy)<sup>1</sup>

ดร.ปิยวัฒน์ ศิวรักษ์<sup>2</sup>



## ๑. บทนำ

ไม่ว่าจะเป็นช่วงเวลาปกติ ช่วงเวลาเศรษฐกิจขาขึ้นหรือช่วงเวลาที่เป็นวิกฤติ (boom or bust) สิ่งหนึ่งที่ยังคงอยู่คู่เป็นผลผลิตของภาครัฐเสมอมาคือ “นโยบาย” ไม่ว่าจะเป็นนโยบายเศรษฐกิจ (เช่นในเรื่องอัตราแลกเปลี่ยน หรือในเรื่องอัตราดอกเบี้ย) นโยบายสังคม (เช่น นโยบายการศึกษา หรือการปราบปรามยาเสพติด) หรือนโยบายอุตสาหกรรม (เช่นการส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ หรือการส่งเสริม

ความสามารถในการแข่งขันให้แก่ผู้ผลิตในประเทศ) เมื่อเรามองไปที่นโยบายเหล่านี้ คำถามที่มักเกิดขึ้นจะได้แก่ (๑) เหตุใดนโยบายที่ดีกว่านี้หรือสมเหตุสมผลกว่านี้จึงไม่เกิดขึ้น หรือ (๒) เหตุใฉนนโยบายที่ไม่ดีขาด ๆ เกิน ๆ แบบนี้จึงเกิดขึ้นมาได้ บทความนี้พยายามที่จะตอบคำถามทั้ง ๒ นี้ โดยชี้ให้เห็นว่าในโลกแห่งความเป็นจริงของการ “สร้าง” นโยบาย หรือการนำเอานโยบายไปปฏิบัติหรือนำไปใช้นั้น จะถูกจำกัดด้วยตัวแปร

<sup>1</sup> ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณชาญวิทย์ ไกรฤกษ์ สำหรับข้อคิดเห็น และ ดร. วีระวัฒน์ บันนิตามัย สำหรับการเค็ยวเห็นให้งานชิ้นนี้เกิดขึ้นได้

<sup>2</sup> เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล & สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ สำนักงาน ก.พ.



หลายอย่าง ซึ่งรวมทั้งการที่สังคมเรามีมุมมองมากกว่า ๑ มุมมองต่อปัญหาอย่างเดียวกัน มุมมองเหล่านั้นมีทั้งส่วนที่เป็นมุมมองของปัจเจกบุคคล (Individualism) และในมุมมองของส่วนรวม (collectivity) และการปฏิสัมพันธ์ของการให้เหตุผลจากมุมมองในระดับต่าง ๆ และตัวแปรอื่น ๆ เหล่านี้ทำให้ในบางครั้ง (หรือบ่อยครั้งสำหรับบางคน) นโยบายที่เกิดขึ้นจึงดูเบี่ยงเบนไปจากสิ่งที่มันควรจะเป็น

นอกจากนี้ บทความนี้ยังต้องการที่จะชี้ให้เห็นว่า ผลของการที่มีข้อจำกัดหลาย ๆ ประการนี้เอง ทำให้การเปลี่ยนแปลงของนโยบายของรัฐมีโอกาสค่อนข้างมากที่จะเกิดขึ้นในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป (incremental) มากกว่าการเปลี่ยนแปลงแบบยกเครื่องหรือถอนรากถอนโคน (radical) แต่อย่างไรก็ตาม บทความนี้มิได้ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงนโยบายแบบ radical ตรงกันข้ามสำหรับในบางครั้งแล้ว การเปลี่ยนแปลงแบบ radical เป็นสิ่งที่จำเป็นด้วยซ้ำไปประเด็นอยู่ที่ว่า radical change หรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายแบบยกเครื่องมีจำเป็นจะต้องทำ

แบบเบ็ดเสร็จ (once and for all) เสมอไป ดังนั้นทั้งผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติจึงควรที่จะเข้าใจถึงข้อจำกัดดังกล่าวและร่วมมือกันทำงานภายใต้ข้อจำกัดนี้ให้ดีที่สุด

## ๒. นโยบายภาครัฐกับการตัดสินใจบนหลักการของความสมเหตุสมผล (Rational Choice Approach)

สาเหตุที่หลายครั้งเรามีคำถามในลักษณะของ ๒ คำถามข้างต้นก็เนื่องจากว่าเรามักจะคิดไปว่าเวลาคนอื่น (หรือผู้กำหนดนโยบาย) เขาตัดสินใจนั้น พวกเขาจะทำไปตามวิธีคิดที่เรียกว่า การตัดสินใจแบบสมเหตุสมผล (Rational Choice Approach หรือ Rational Choice Decision-Making: RCDM) ซึ่งโดยทั่วไป ขั้นตอนการตัดสินใจของ RCDM ประกอบไปด้วย ๔ ขั้นตอนคือ (๑) ระบุว่าอะไรคือปัญหาหรือเป้าหมายของเรา; (๒) ระบุทางเลือกต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาเหล่านั้น; (๓) วิเคราะห์ข้อดีข้อเสียตลอดจนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากทางเลือกเหล่านั้น และ; (๔) เลือกทางเลือกที่ดีที่สุด<sup>3</sup>

ดังนั้น ความคาดหวังของเราต่อการ

<sup>3</sup> วิธีการตัดสินใจแบบนี้สัมพันธ์กันอย่างมากกับรูปแบบการตัดสินใจในระบบตลาด (market) ของเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมองสังคมว่าประกอบไปด้วยปัจเจกชนที่มีการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล นั่นคือ เนื่องจากแต่ละคนที่อยู่ในระบบตลาดต้องการที่จะสร้างความพอใจหรืออรรถประโยชน์สูงสุดให้แก่ตัวเอง (self-interest/utility maximization) แต่ละคนจะรู้ว่าตนต้องการอะไร และรู้ด้วยว่ามีทางเลือกใดบ้างในการสร้างอรรถประโยชน์สูงสุดให้ตนเอง

กำหนดนโยบายของรัฐก็มักจะเป็นในทำนองที่ว่าผู้กำหนดนโยบายจะเข้าใจปัญหาอย่างถ่องแท้ รู้แจ้งว่ามีทางเลือกอะไรบ้างในการแก้ไขปัญหานั้น ๆ สามารถระบุทางเลือกที่ดีที่สุดได้ และสามารถผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

ประเด็นก็คือ ในความเป็นจริงแล้วการแก้ไขปัญหาภาครัฐไม่ได้เป็นอะไรที่ชัดเจนหรือง่ายดายอย่างนั้น ปัญหาของ RCDM เริ่มจากประเด็นที่ว่า การตัดสินใจแบบนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานอย่างน้อยสามประการคือ (๑) การมีข้อมูลที่พอเพียงและถูกต้อง; (๒) การตัดสินใจของแต่ละบุคคลที่มีลักษณะเป็นอิสระต่อกัน และ; (๓) การตัดสินใจตั้งอยู่บนมุมมองที่เป็นปัจเจกบุคคลมิใช่จากมุมมองของสังคม Deborah A. Stone (1998) วิจัยว่า การตัดสินใจในบริบทของการทำนโยบายภาครัฐจะแตกต่างไปจากการตัดสินใจในระดับปัจเจกชนหรือการตัดสินใจตามตัวแบบของระบบตลาด (Market Model) ของเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ (๑) ในขณะที่ RCDM หรือระบบตลาดจะเริ่มด้วยมุมมองของปัจเจกชนที่แสวงหาผลประโยชน์สูงสุดให้แก่ตนเองและมองว่าผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นผลพลอยได้จากการที่สมาชิกแต่ละคนของสังคมแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดให้แก่ตนเอง นโยบายภาครัฐจะมีจุดเริ่มจากมุมมอง

ในระดับสังคม (community-focused) โดยคำนึงก่อนเลยว่าอะไรคือสิ่งที่สังคมต้องการและจะสร้างประโยชน์สูงสุดให้แก่สังคมได้อย่างไร; (๒) นโยบายภาครัฐจะประสบปัญหากับการที่จะต้องประสานผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ดังนั้น คำถามเชิงนโยบายจะออกมาในรูปที่ว่า จะทำอย่างไรที่จะให้เกษตรกรมีรายได้เพียงพอเพียงในขณะที่ประชาชนก็ไม่ต้องแบกรับภาระจากการที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุน (subsidy) แก่เกษตรกร? จะทำอย่างไรที่จะให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตโดยที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหามลภาวะ? รัฐควรจะมีนโยบายเกี่ยวกับการประกันสุขภาพอย่างไรจึงจะได้ระบบประกันสุขภาพที่พร้อมทั้งคุณภาพ มีการให้บริการอย่างทั่วถึง และมีความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี? หรือ เราควรจะทำอย่างไรที่จะสนับสนุนให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ในขณะที่เดียวกันก็สนับสนุนให้ผู้ผลิตในประเทศสามารถสร้างนวัตกรรมได้ด้วยตัวเอง? (Policy Evaluation 1998); (๓) ประเด็นในเรื่อง อิทธิพล (influence) ความร่วมมือ (cooperation) และความยึดมั่นถือมั่น (loyalty) กล่าวคือ ในการกำหนดนโยบายนั้น หลายครั้งที่เราไม่สามารถทำไปตามตรรกะของความสมเหตุสมผลได้ ทั้งนี้เพราะว่าทัศนคติหรือความคิดของกลุ่มเป้า

หมายของนโยบายอาจถูกครอบงำด้วยตัวแปรอื่นที่ไม่ใช่หลักของเหตุผล ตัวแปรเหล่านั้นอาจได้แก่ระดับของการศึกษา อิทธิพลของสื่อมวลชนหรือเพื่อนฝูง ตลอดจนสถานการณ์รอบด้านในขณะนั้น ในขณะเดียวกัน ตัวผู้กำหนดนโยบายเองอาจไม่ต้องการที่จะได้นโยบายในลักษณะที่เป็นตรรกะอย่างแท้จริงหรือแบบ “สุดขั้ว” เพราะกลัวว่าทั้งกลุ่มเป้าหมายและหน่วยงานที่จะต้องทำงานร่วมกันจะรู้สึกอึดอัดต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นหรืออีกนัยหนึ่งนโยบายที่ไม่สุดขั้วจะสร้างแนวร่วมได้ง่ายกว่าและมีโอกาสสำเร็จสูงกว่าเมื่อพิจารณากันในระยะยาว<sup>4</sup> สุดท้าย ในการทำงานนโยบายนั้น ปัญหาที่อาจพบได้อีกประการหนึ่งคือเรื่องของความยึดมั่นถือมั่น (เรียกกันให้ไพเราะหน่อยคือการมี “อุปาทาน”) กับแนวคิดของตนจนเกิดเป็นกำแพงกันความคิดแบบอื่นหรือของคนอื่น และความยึดมั่นถือมั่นนี้เองบางครั้งได้กลายเป็นความลุ่มหลง (passion) ทำให้เกิดการทุ่มเททรัพยากรไปกับนโยบายที่ตนเชื่อมั่น; (๔) ในระบบตลาดนั้น เราตั้งสมมุติฐานไว้ว่าเรามีข้อมูลที่สมบูรณ์

และมีลักษณะเป็น “ข้อเท็จจริง” (fact) แต่ในทางตรงกันข้าม ปัญหาสำหรับผู้กำหนดนโยบายก็คือว่าข้อมูลประกอบการตัดสินใจมักจะเป็นข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ หรือความหมายของข้อมูลนั้น ๆ จะขึ้นอยู่กับว่าเรา “ตีความหรือให้ความหมาย” กับมันอย่างไร (Leong 1995) และ; (๕) ในความเป็นจริง การกำหนดนโยบายหลีกเลี่ยงไม่ได้ (หรืออย่างน้อยก็หลีกเลี่ยงได้ยาก) จากตัวแปรที่เรียกว่า “อำนาจ” (power) ซึ่งส่งผลให้ความต้องการของบุคคลต้องสยบให้กับความต้องการของอีกคนหนึ่งหรือของอีกกลุ่มหนึ่ง โดยอำนาจจะอาศัยกลไกของอิทธิพล ความร่วมมือ (หรือ แนวร่วม) หรือการควบคุมข้อมูลเป็นเครื่องมือ

ตัวแปรต่าง ๆ ตามที่ Stone ได้เอ่ยถึงเหล่านี้ สามารถบอกเราได้เป็นอย่างดีว่าเหตุใดนโยบายหลายๆ นโยบายที่เราเห็นจึงดูไม่ make sense หรือไม่สมบูรณ์เอาเสียเลย ซึ่งคำตอบก็คือว่าในโลกนี้คนเรามักจะมองอะไรไม่เหมือนกัน บ่อยครั้งอารมณ์ (แห่งอำนาจ ยึดมั่นถือมั่นความเป็นพวกพ้อง ฯลฯ)

<sup>4</sup> ยกตัวอย่างเช่น ข้อเท็จจริงประการหนึ่งก็คือ สหรัฐอเมริกาตระหนักดีว่าการสูบบุหรี่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อย่างไรก็ตามด้วยแรงกดดันจากแหล่งต่าง ๆ เช่น จากอุตสาหกรรมยาสูบ คนงาน (ที่จะต้องตกงาน) บริษัทผลิตบุหรี่ หรือผู้สูบเอง ทำให้รัฐไม่สามารถให้บริษัทผู้ผลิตเลิกการผลิตบุหรี่ได้ ทางออกที่ไม่ “สุดขั้ว” ที่ถูกนำเสนอจึงได้แก่ การให้บริษัทผู้ผลิตจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้กับผู้ที่ป่วยจากการสูบบุหรี่ การขึ้นภาษีบุหรี่ หรือแม้กระทั่งการเสนอห้ามไม่ให้มีการโฆษณาทางโทรทัศน์ โรงภาพยนตร์ หรือในสนามกีฬา (Economist 1998 35-36)



เข้ามาครอบงำความสามารถในการให้เหตุผลตลอดจนข้อจำกัดทั้งด้านเวลาและทรัพยากรอย่างอื่น ทำให้ผู้กำหนดนโยบายต้องทำงานภายใต้ข้อจำกัด ดังนั้นนโยบายที่เกิดขึ้นซึ่งดูแล้วไม่ค่อยเข้าตากรรมการก็มีสาเหตุมาจากการทำงานภายใต้ข้อจำกัดเหล่านั้นนั่นเอง

### ๓. การเปลี่ยนแปลงของนโยบาย: เปลี่ยนเล็ก หรือเปลี่ยนใหญ่

อิทธิพลของตัวแปรดังกล่าวมิได้หมายความว่านโยบายที่ถูกระบุขึ้นจะเป็นนโยบายที่ “ไม่ดี” เสมอไป ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นโยบายบางอย่างอาจถูกกำหนดขึ้นให้ไม่ “สุดขีด” เพื่อเลี่ยงผลในการสร้างแนวร่วมและเพิ่มโอกาสของความสำเร็จในระยะยาว ปัญหากลับไปอยู่ที่ว่า หากเรายอมรับว่าผู้กำหนดนโยบายจะต้องทำงานภายใต้ข้อจำกัดหลาย ๆ อย่างซึ่งหนึ่งในนั้นคือการประสานมุมมองหรือเหตุผลของกลุ่มต่าง ๆ แล้ว การเปลี่ยนแปลงนโยบายในลักษณะเปลี่ยนใหญ่แบบเบ็ดเสร็จในครั้งเดียวหรือ “ยกเครื่อง” จะสามารถเกิดขึ้นได้หรือไม่ประเด็นนี้เองทำให้นักนโยบายหลายคนหันมาวิพากษ์การกำหนด

นโยบายของรัฐและมีความเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงในนโยบายของรัฐนั้น มีแนวโน้มอย่างมากที่จะเป็นในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป หรือที่เรียกว่า incremental<sup>5</sup> มากกว่าที่จะเปลี่ยนในลักษณะเบ็ดเสร็จ

นักนโยบายในแนว Incrementalism มองว่าจุดอ่อนของ rational choice approach ประกอบไปด้วย (๑) ในความเป็นจริงแล้ว ผู้กำหนดนโยบายอาจประสบปัญหาในลักษณะที่ไม่สามารถกำหนดได้ว่าอะไรคือปัญหา หรืออะไรคือสาเหตุของปัญหา ตัวอย่างได้แก่นโยบายการแก้ไขปัญหาโลกร้อน (Global Warming) ที่มีการถกเถียงกันอย่างมากเมื่อโลกร้อนขึ้นแล้วจะมีปัญหาตามมาจริงหรือไม่ หรือแม้กระทั่งการถกเถียงที่ว่าโลกร้อนขึ้นจริงหรือเปล่า (Common 1995) หรือปัญหาเกี่ยวกับชนิดของอัตราแลกเปลี่ยนที่ถกเถียงกันว่านโยบายอัตราแลกเปลี่ยนแบบใด (นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว หรือนโยบายการควบคุมอัตราแลกเปลี่ยน) จะมีประสิทธิภาพสูงสุดในสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ<sup>6</sup> ในทำนองเดียวกันแนวทางในการปฏิรูปกฎระเบียบภาครัฐ (Regulatory Reform) ก็ขึ้น

<sup>5</sup> ผู้เชี่ยวชาญบางท่านเรียก incrementalism ว่า “การเปลี่ยนแปลงในส่วนเพิ่ม”

<sup>6</sup> ดู Krugman, Paul. “Saving Asia: It’s Time to get Radical” ใน Fortune September 7, 1998 หน้า 32-38

อยู่กับว่าใครมองว่าปัญหาของกฎระเบียบดังกล่าวมีสาเหตุมาจากอะไร<sup>7</sup> ((๒) ในขณะที่ rational choice approach ระบุว่าเราสามารถเรียงลำดับความสำคัญของแต่ละทางเลือกได้ incremental approach บอกว่าการให้ลำดับความสำคัญของแต่ละทางเลือกจะยุ่งยากมากเนื่องจากผู้กำหนดนโยบายจะต้องเผชิญกับปัญหาเชิงค่านิยมที่เราไม่สามารถระบุได้ว่าค่านิยมใดมีความสำคัญมากกว่ากัน เช่น ในเรื่องของการพัฒนาทางเศรษฐกิจกับการรักษาสิ่งแวดล้อม รัฐควรจะลดภาษีน้ำมันเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจหรือขึ้นภาษีน้ำมันเพื่อลดคาร์บอนไดออกไซด์ที่ก่อให้เกิดปัญหาโลกร้อน? (๓) การที่ผู้กำหนดนโยบายไม่สามารถรู้ถึงผลกระทบทั้งหมดของแต่ละทางเลือกทำให้การเรียงลำดับความสำคัญของแต่ละทางเลือกยากเข้าไปอีก และ (๔) สำหรับ rational choice approach แล้วดูเหมือนกับว่าผู้กำหนดนโยบายมีทรัพยากรไม่จำกัดไม่ว่าจะเป็นเวลาในการศึกษาปัญหาและทางเลือก หรืองบประมาณที่จะใช้จ่าย ในทางกลับกัน incremental approach มองว่าในการทำนโยบายใด ๆ ก็ตามผู้กำหนด

นโยบายจะถูกจำกัดทั้งในเรื่องของเวลา งบประมาณ และความพร้อมของข้อมูล นั่นคือผู้กำหนดนโยบายอาจมีความจำเป็นจะต้องกำหนดนโยบายภายใต้เวลาที่จำกัด (ซึ่งอาจเป็นเพราะว่าลักษณะปัญหาจำเป็นต้องมีการแก้ไขอย่างรวดเร็ว หรือจำเป็นจะต้องทำนโยบายให้ทันรอบการจัดทำงบประมาณ) ในทำนองเดียวกันองค์กรหรือหน่วยงานอาจได้รับการจัดสรรงบประมาณในจำนวนจำกัด ทำให้ไม่สามารถทุ่มเทเงินให้กับทุกนโยบายของตนได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ ผู้กำหนดนโยบายอาจขาดระบบฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ถึงสาเหตุและผลกระทบของปัญหาได้อย่างพอเพียง

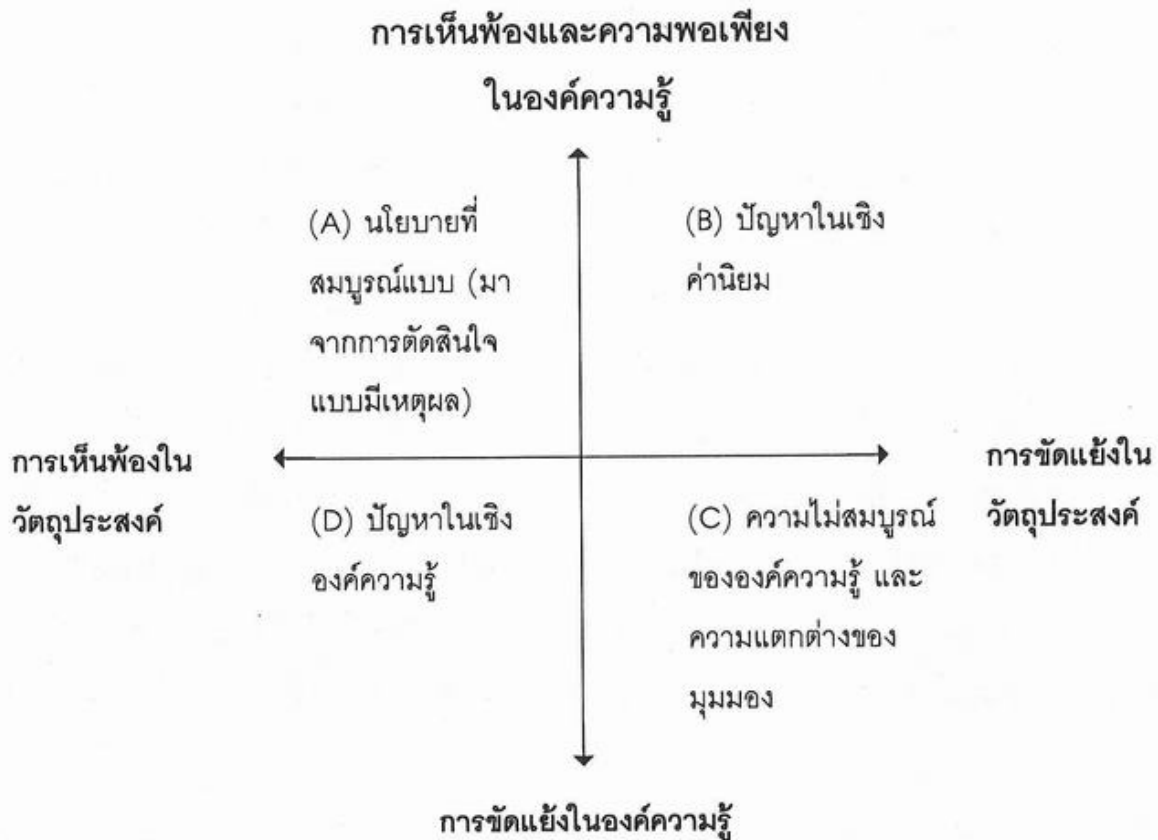
ด้วยข้อจำกัดต่างๆ นักวิเคราะห์นโยบายหลายคนจึงมองว่านโยบายที่เกิดขึ้นมักเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไปไม่ว่าจะเป็นเพราะว่าผู้กำหนดนโยบายไม่กล้าเปลี่ยนแปลงแบบยกเครื่องเพราะไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนขาดงบประมาณ หรือเป็นเพราะว่าเกิดการต่อสู้ระหว่างหลายมุมมองที่มองปัญหาต่างกัน ทำให้นโยบายที่เกิดขึ้นต้องค่อย ๆ ทำอย่างระมัดระวังเพราะมิฉะนั้นอาจไม่มีโอกาสได้

<sup>7</sup> Florino (1997) ระบุว่าแนวทางการปฏิรูปกฎระเบียบภาครัฐสามารถแบ่งได้เป็น 7 แนวทางหลักคือ (1) Agency Structure and Management (2) The Design of Regulatory Statutes (3) An Imbalance in External Group Influences (4) Distortion of Private Markets (5) Economic Analyses and Decision Rules (6) Scientific and Technical Rationality และ (7) Implementing Mechanisms

เกิดอีกเลย แผนภาพข้างล่างเป็นตัวอย่าง  
ง่ายที่อธิบายถึงเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ผลักดันให้  
การเกิดของนโยบายมีแนวโน้มที่จะเป็นแบบ  
ค่อยเป็นค่อยไป (incremental)

ตามความเห็นของนักนโยบายแนว  
Incrementalism นั้น นโยบายที่เกิดใน  
Quadrant A จะเป็นนโยบายที่เกิดจากการ  
ตัดสินใจโดยหลักความสมเหตุสมผล (rational  
choice approach) อย่างไรก็ตามนโยบาย  
พวกนี้มักจะเป็นนโยบายที่ไม่ซับซ้อน ใน  
Quadrant B ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจ

ในสภาพปัญหาและความแตกต่างของแต่ละ  
มุมมองเป็นอย่างดีรวมทั้งตระหนักถึงผล  
กระทบที่จะเกิดขึ้นจากการใช้นโยบายแบบ  
ต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหา นั้น ปัญหาก็คือว่า  
ความขัดแย้งในกรณีนี้อาจเป็นความขัดแย้ง  
ที่รุนแรงจากการที่แต่ละฝ่ายมีข้อมูลสนับสนุน  
มุมมองของตนเอง สำหรับ Quadrant C  
สภาพปัญหาค่อนข้างมีความซับซ้อนจนทำให้  
ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่สามารถทำความเข้าใจได้  
ดีพอ รวมทั้งปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดความ  
หลากหลายมุมมองซึ่งสะท้อนค่านิยมของ



ที่มา : ดัดแปลงจาก Hayes (1992)



แต่ละกลุ่มที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ผลที่มักจะเกิดขึ้นใน Quadrant นี้ จึงมักจะเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental) ในทำนองเดียวกัน Quadrant D ก็มักจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ค่อยเป็นค่อยไปเช่นกันเนื่องจากผู้เกี่ยวข้องมีความเห็นพ้องกันในระดับของกรอบความคิดหรือค่านิยม แต่มีปัญหาในเรื่องความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลหรือความรู้เกี่ยวกับปัญหา ตัวอย่างได้แก่ การที่ผู้กำหนดนโยบายเศรษฐศาสตร์อาจเห็นร่วมกันว่าการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจะต้องรวมถึงการปรับปรุงระบบการบริหารการเงิน ระบบภาษี และ อัตราแลกเปลี่ยน แต่เนื่องจากข้อมูลที่จะมาใช้ประกอบการปรับปรุงระบบเหล่านี้มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจึงทำให้นโยบายแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจไม่สามารถทำได้อย่าง “ยกเครื่อง” หรือในลักษณะของการปฏิรูปได้

โดยสรุปแล้ว จากทั้ง ๔ Quadrants นักนโยบายแนว Incrementalism ให้ความเห็นว่า การที่นโยบายจะเปลี่ยนแปลงแบบขนานใหญ่และเบ็ดเสร็จบนหลักการของการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลนั้นจะมีโอกาสเป็นไปได้ยากมาก แต่อย่างไรก็ตาม นักนโยบายแนว Incrementalism เหล่านี้ไม่ได้ปฏิเสธโอกาสการเกิดขึ้นของการเปลี่ยนแปลงแบบขนานใหญ่ (non-incremental Change) เสียทีเดียว

นั่นคือ การเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการยกเครื่องอาจเกิดขึ้นได้ แต่หากการเปลี่ยนแปลงแบบขนานใหญ่เหล่านั้นไม่ได้อยู่ในบริบทของหลักการสมเหตุสมผลแล้ว นโยบายดังกล่าวมีโอกาสูงที่จะล้มเหลวหรือจำเป็นต้องถอยกลับมาสู่การเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental) ในที่สุด

#### ๔. องค์ประกอบของการเปลี่ยนใหญ่ (Non-Incremental Change)

ผู้เขียนเห็นด้วยกับแนว Incrementalism ว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายแบบ “ยกเครื่อง” และทำนโยบายดังกล่าวให้สมบูรณ์ตามแนว rational choice เป็นสิ่งที่ยากยิ่ง แต่กระนั้นก็ตามผู้เขียนมีข้อสังเกตอยู่สองประการสำหรับการเปลี่ยนแปลงนโยบายแบบขนานใหญ่ คือ (๑) บางครั้ง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์วิกฤติ) เรามีความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายแบบถอนรากถอนโคน โดยที่ไม่อาจรอการวิเคราะห์อย่างละเอียดทุกกระเบียดนิ้วได้ ทั้งนี้เพราะว่าในบางกรณีเรามีหลักฐานพอเพียงที่จะชี้ให้เห็นว่าระบบหรือนโยบายที่มีอยู่นั้นไม่ใช่สิ่งที่เหมาะสมอีกต่อไป และการจะแก้ไขปัญหานั้นสำเร็จนั้น จำเป็นจะต้องเปลี่ยนทั้งระบบหรือเปลี่ยนตั้งแต่รากฐานของนโยบาย และ (๒) การเปลี่ยนแปลงในลักษณะยกเครื่องมีจำเป็น

ต้องทำให้ได้แบบครั้งเดียวเสร็จ (once and for all) เสมอไป การเปลี่ยนแปลงอาจเริ่มด้วยการเปลี่ยนแนวคิดและสร้างแนวร่วมในหลักการแล้วค่อย ๆ สร้างหลักการนั้นให้เป็นที่ยอมรับหรือเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

เหล่านักวิเคราะห์นโยบายเองก็ให้ความเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายแบบยกเครื่องสามารถเกิดขึ้นได้ Baumgartner and Jones (1993) ระบุว่า การเปลี่ยนแปลงยกเครื่องสามารถเกิดขึ้นได้หากภาพลักษณ์ของนโยบาย (policy image) เปลี่ยนไป หรือมีการเปลี่ยนแปลงในตัวผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย (policy venue) Kingdon (1984) ชี้ให้เห็นว่านโยบายสามารถเกิดขึ้นได้หากกระแส (stream) 3 กระแสมาบรรจบกัน ซึ่งได้แก่ การมีฝ่ายการเมืองที่สนใจในการแก้ปัญหา (political receptivity) การที่มีปัญหาเกิดขึ้น (problem) และการที่มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาเตรียมพร้อมเอาไว้แล้ว (policy proposal)<sup>8</sup>

Sabatier and Jenkins-Smith (1993)

ก็ได้กล่าวในทำนองเดียวกันว่าการเปลี่ยนแปลงในระดับพื้นฐาน (หรือ Core ของนโยบาย) อาจเกิดขึ้นได้เมื่อ (๑) มีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้มีส่วนบทบาทหรือกลุ่มที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนในความเชื่อหลัก (core belief) ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ; (๒) มีการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมภายนอก ซึ่งรวมถึง การเปลี่ยนแปลงในสภาพเศรษฐกิจและสังคม ค่านิยมหรือวัฒนธรรมของสังคม โครงสร้างทางกฎหมาย และความก้าวหน้าของวิทยาการ และ; (๓) เกิดการเรียนรู้ (policy oriented learning) ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ทำให้ความเข้าใจปัญหาได้ชัดเจนขึ้นจนสามารถที่จะแก้ปัญหาในระดับรากเหง้าของนโยบายเดิมได้ ตัวอย่างที่น่าสนใจประการหนึ่งได้แก่ กระแสการปฏิรูปภาครัฐที่เรียกว่า New Public Management (NPM)<sup>9</sup> ที่เกิดมาจากการที่ประเทศต่าง ๆ ประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่เป็นผลพวงมาจากสภาพโลกาภิวัตน์ (นั่นคือ ปัญหาที่เป็น

<sup>8</sup> ตัวอย่างหนึ่งได้แก่การปฏิรูปภาครัฐของประเทศ New Zealand ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ความสำเร็จของการปฏิรูปดังกล่าวประกอบไปด้วยการเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ การที่ฝ่ายการเมืองและข้าราชการเอาใจจริงเอาใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพของภาครัฐและการที่ได้รับการสนับสนุนในเชิงทฤษฎีของนักวิชาการ ผู้ที่สนใจในเรื่องปฏิรูประบบราชการของประเทศ New Zealand ผู้เขียนขอแนะนำให้อ่าน *Government Reform in New Zealand* เขียนโดย Dr. Graham C. Scott

<sup>9</sup> วารสาร *Public Administration And Development* vol. 17 (1997) มีหลายบทความที่น่าสนใจเกี่ยวกับเรื่อง *New Public Management*

external shock) ผลของสภาพปัญหาดังกล่าว ทำให้ฝ่ายการเมืองของประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ ต้องหาทางแก้ไขเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนของตนที่ต้องการสังคมที่น่าอยู่ ดังนั้นภาครัฐจึงได้หันมาทบทวนบทบาทของตนเองโดยมีการวิเคราะห์ทั้งจากมุมมองของแต่ละประเทศและจากการแลกเปลี่ยนความเห็นระหว่างประเทศในรูปของการสัมมนา การประชุม หรือการแลกเปลี่ยนบุคลากรในการดำเนินงาน<sup>10</sup> (นั่นคือ การเกิด policy-oriented learning) ผลที่ได้ก็คือการเปลี่ยนแนวคิดของการจัดการภาครัฐที่อาจเรียกได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ โดยการเปลี่ยนแปลง

ดังกล่าวมีสาระสำคัญที่ครอบคลุมถึงการเปลี่ยนจุดเน้นของภาครัฐจากการควบคุมปัจจัยการผลิต (inputs) มาเป็นการเน้นที่ผลงาน (performance)<sup>11</sup> และความต้องการของประชาชน (citizen's satisfaction) ซึ่งการเปลี่ยนมุมมองของภาครัฐดังกล่าวถูกสนับสนุนด้วยการนำเอาเทคนิคและแนวคิดทางการบริหารจากทั้งภาคเอกชน (เช่นในเรื่องของ accrual budgeting และ activity based costing) และหลักการทางเศรษฐศาสตร์ (เช่น แนวคิดของ public choice, agency-theory และ principal-agent theory) เข้ามาประยุกต์ใช้

<sup>10</sup> ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มประเทศในเครือจักรภพจะมีเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกันเกี่ยวกับเรื่องการปฏิรูประบบราชการ เวทีดังกล่าวใช้ชื่อว่า Common Wealth Association for Public Administration And Development (CAPAM) โดยมีการประชุมใหญ่ของประเทศสมาชิกทุก ๒ ปี และครั้งล่าสุดจัดขึ้นที่ประเทศมาเลเซียเมื่อเดือนกันยายน ๒๕๔๑ ในทำนองเดียวกัน กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่เรียกว่า Organization for Economic Cooperation and Development หรือ OECD ก็มีเวทีในลักษณะคล้าย ๆ กันเช่นกัน โดยหน่วยงานที่เป็นแกนของ OECD ในเรื่องการปรับปรุงระบบราชการก็คือ หน่วยงาน Public Management Service (PUMA)

<sup>11</sup> โดยทั่วไปแล้ว เวลาเราพูดถึงภาครัฐที่เน้นแต่การควบคุมปัจจัยการผลิตเราจะใช้คำว่า input based management ในความเห็นของผู้เขียน input based management กินความหมายที่ซับซ้อนกว่าการหมายความถึงแต่เพียงการมุ่งเน้นในเรื่องความถูกต้องของกฎระเบียบแต่เพียงอย่างเดียว นั่นคือ มันครอบคลุมไปถึงระดับจิตสำนึกในการทำงานเลยทีเดียว บ่อยครั้งที่คนที่อยู่ภายใต้วัฒนธรรม input based ได้ให้ความสำคัญแก่ผลผลิตหรือ Output ด้วยเช่นกัน แต่ประเด็นกลับไปอยู่ที่ว่าการผลิต output ของเขาเหล่านั้นทำไปด้วยจิตสำนึกประเภทหลักแต่ว่าให้มีผลผลิตเกิดขึ้น/play safe/ หรือ เพื่อเป็นการเอาหน้าต่อ immediate boss ของตนเองเท่านั้น การผลิตของคนพวกนี้มิได้เกิดจากจิตสำนึกที่จะทำเพื่อองค์กรหรือส่วนรวมอย่างแท้จริง เมื่อกล่าวอย่างนี้อาจจะมีคำถามเกิดขึ้นว่าแล้วเราจะสนใจไปทำไมว่าผลผลิตที่เกิดขึ้นจะได้มาจากจิตสำนึกการทำงานแบบใดที่ผลผลิตตรงตามสิ่งที่องค์กรต้องการ ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว แต่ทั้งนี้ความเห็นนี้จะจริงได้ก็ต่อเมื่อ immediate boss ของคนเหล่านี้มีจิตสำนึกในการทำงานที่ดี รู้ถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กรของตน มิฉะนั้นแล้ว องค์กรทั้งองค์กรจะเป็นองค์กรแห่งการเอาใจ/play safe/ เจ้าหน้าที่ไม่มีความกล้าหาญ (courage) ในการคัดค้านนโยบายที่ไม่ถูกต้อง (Bichard 1998) ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองและไม่สอดคล้องกับเป้าหมายที่แท้จริงขององค์กร ซึ่งในที่สุดแล้วผลเสียก็จะตกไปอยู่กับประชาชนรวมทั้งตอกย้ำความซ้ำใจของสมาชิกขององค์กรที่ต้องการจะเห็นสิ่งดี ๆ เกิดขึ้นแก่สังคม

กล่าวโดยสรุปก็คือว่า ในบางเวลาการเปลี่ยนแปลงนโยบายในลักษณะ “ยกเครื่อง” สามารถเกิดขึ้นได้และจำเป็นที่จะต้องเกิด แต่การยกเครื่องนโยบายไม่จำเป็นที่จะต้องทำให้สมบูรณ์ไปเสียทุกอย่างในทันที คำว่ายกเครื่องอาจหมายถึงการยกเครื่องในระดับของ “หลักการ” แต่นั่นก็อาจเป็นการเพียงพอที่จะเป็นจุดเริ่มต้นที่จะนำไปสู่สิ่งที่ดีขึ้น ในบางครั้ง เวลาเท่านั้นที่จะทำให้การเปลี่ยนแปลงมีความสมบูรณ์ ประเทศนิวซีแลนด์ที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง ภาครัฐไปสู่ความมีประสิทธิภาพไม่ได้ใช้เวลาเพียงชั่วข้ามคืนที่จะทำให้เกิดผลสำเร็จ ในขณะที่เดียวกัน Government Performance and Results Act 1993 ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ต้องการสร้างระบบ performance based management ให้กับหน่วยงานภาครัฐก็ให้เวลาหน่วยงานของตนเองในการเตรียมตัวเกือบ ๑๐ ปี ดังนั้นข้อสำคัญของการเปลี่ยนแปลงจะอยู่ที่การที่เราต้องรู้ว่าตัวเองกำลังทำอะไร มุ่งไปทางไหน และ มีความหมายอย่างไรต่างหาก และหน้าที่ของผู้เปลี่ยนแปลงนโยบายก็คือจะต้องทำตัวในลักษณะที่เป็น “ผู้ประกอบการทางนโยบาย” (Policy Entrepreneur) ด้วย กล่าวคือจะต้องพร้อมที่คอยติดตามและผลักดันและทุ่มเทพยายามและจิตใจให้นโยบายที่ตนสร้างขึ้นให้เกิดผลในระดับที่เป็นรูปธรรม

ได้จริง

#### ๕. สรุป: การเปลี่ยนใหญ่ที่ไม่ต้องเบ็ดเสร็จ

บทความนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าในความเป็นจริงแล้วการกำหนดนโยบายของรัฐยากที่จะให้เป็นไปตามหลักของการตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผล (rational choice approach) ทั้งนี้เพราะว่าผู้กำหนดนโยบายจะต้องเผชิญกับข้อจำกัดหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความพร้อมของข้อมูล ความเข้าใจในสภาพปัญหา ความหลากหลายของมุมมอง และข้อจำกัดในแง่ของเงินเวลา ข้อจำกัดต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้นักวิเคราะห์นโยบายมองว่าการเปลี่ยนแปลงของนโยบายของรัฐมักจะเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental) อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการยกเครื่อง (radical/non-incremental change) ก็อาจเกิดขึ้นได้ หากปัจจัยบางอย่างเอื้ออำนวย เช่นการเกิด external shock หรือการได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง รวมทั้งการที่มีข้อเสนอหรือแนวทางในการแก้ปัญหาที่เตรียมพร้อมไว้ การยกเครื่องนโยบายนั้นมิจำเป็นจะต้องเบ็ดเสร็จ (once and for all) โดยเราอาจเริ่มจากการยกเครื่องในระดับของหลักการหรือความเชื่อ แล้วจึงค่อย ๆ อาศัยเวลาปรับปรุงหลักการให้เป็นรูปธรรม หรือในอีกทางหนึ่งเราอาจเลือกที่จะ



ยกเครื่องเฉพาะในเรื่องหลัก ๆ ก่อน (semi-radical change) แล้วอาศัยผลสำเร็จของเรื่องเหล่านั้นจุดชนวนให้เรื่องอื่นปรับตัวตามกันไป

นัยยะประการหนึ่งจากการกำหนดนโยบายแนว incremental ก็คือว่า ข้าราชการในระดับปฏิบัติควรจะเข้าใจว่าเหตุใดผู้บริหาร (ที่ดี) จึงไม่สามารถกำหนดนโยบายที่สมเหตุสมผลและสมบูรณ์ได้ กล่าวคือในบางครั้งผู้บริหารต้องต่อสู้กับ “มูมมอง” ที่แตกต่างของหน่วยงานอื่น มีหน้าซ้ำแต่ละหน่วยงานยังพกเอาความยึดมั่นถือมั่น ในมูมมองของตนเข้ามาด้วย<sup>12</sup> นโยบายแบบสุดขั้วจึงจำเป็นต้องถูกลดความเข้มข้นลงเพื่อผลในการสร้างแนวร่วม (policy coalition) หรือหาช่องทางที่เหมาะสม (และปลอดภัย) สำหรับนโยบาย (บางคนเรียกว่า policy channel) จึงส่งผล

ให้ยุทธศาสตร์ของนโยบายจำเป็นต้องเปลี่ยนจากยุทธศาสตร์ระยะสั้นมาเป็นการหวังผลสำเร็จในระยะยาว ในขณะที่เดียวกันผู้บริหารก็ควรตระหนักว่าผู้ได้บังคับบัญชาอาจถูกจำกัดโดยความไม่พร้อมของข้อมูลหรือเวลา หรือแม้กระทั่งความขัดแย้งในเชิงความคิดระหว่างผู้ได้บังคับบัญชาด้วยกันเอง และสิ่งที่จะช่วยไม่ให้ทั้งสองฝ่ายท้อแท้ก็คือทั้งสองฝ่ายจะต้องพยายามมองโลกในแง่ดี หรือ think positive เข้าไว้ โดยคิดเสียว่าต่างคนต่างต้องการที่จะทำให้สังคมและประเทศเจริญและน่าอยู่ ซึ่งในบางครั้งต้องใจเย็นมาก ๆ ทั้งนี้เพราะว่าการแก้ไขปัญหามาตรฐมีความสลับซับซ้อนสูงจึงไม่ใช่เรื่องที่จะทำสำเร็จได้ง่าย ๆ ขอแต่เพียงให้ทุกคนมีฝัน ความเชื่อ และแน่วแน่เข้าไว้สิ่งที่ต้องการคงไม่พ้นความพยายามไปได้

<sup>12</sup> ตรงนี้เองที่ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวคิด “องค์กรแห่งการเรียนรู้” (Learning Organizations) ที่นำโดย Peter Senge ซึ่งกำลังเป็นที่แพร่หลายในวงราชการและเอกชน ผู้เขียนเห็นด้วยว่าแนวคิดดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์ประกอบ five disciplines ของแนวคิดนี้ (shared purpose and vision, systems approach, personal mastery, team orientation, และ mental model) มีศักยภาพอย่างสูงที่จะเป็นแรงขับเคลื่อนให้องค์กรในภาครัฐและเอกชนมีการพัฒนา อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนอยากจะให้ผู้ที่น่าเอาแนวคิดนี้มาใช้กับภาครัฐตระหนักถึงความจริงประการหนึ่ง นั่นก็คือ สำหรับภาครัฐแล้วคำว่า “องค์กรแห่งการเรียนรู้” ควรจะกินความหมายทั้งในบริบทของ “ภายใน” และ “ระหว่าง” องค์กร ทั้งนี้เพราะการทำงานของภาครัฐนั้น ปัญหาแทบทุกอย่างที่ภาครัฐต้องการจะแก้ไขล้วนแต่แทรกตัว (cut across) อยู่ในขอบเขต (jurisdiction) การทำงานของหลายหน่วยงานพร้อมกันในเวลาเดียวกัน ดังนั้น การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่ “รู้” แต่เรื่องขององค์กรของตนหรือรู้แต่เพียงจากมูมมองของตนโดยไม่สนใจถึงความเป็นไปหรือข้อจำกัดของหน่วยงานอื่นจึงไม่น่าจะเป็นการเพียงพอ (และในบางโอกาสอาจเป็นอันตราย) ต่อการแก้ไขปัญหามาตรฐของประเทศชาติ ต่อประเด็นนี้ผู้เขียนจึงเห็นด้วยกับแนวการพัฒนาประเทศในลักษณะของธรรมาภิบาล (good governance), ประชาสังคม (civil society) หรือ แนวพหุภาคี ที่เปิดโอกาสให้หลายฝ่ายมีโอกาสได้เรียนรู้แลกเปลี่ยนความเห็นและแนวคิดต่อกันและกัน

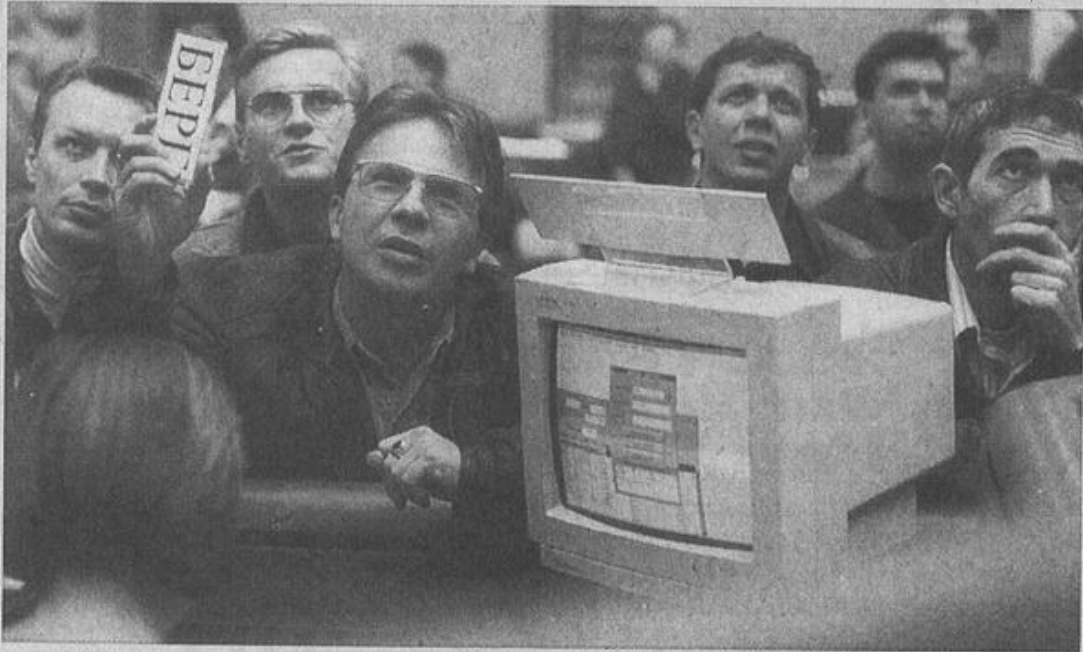
---

## บรรณานุกรม

- Baumgartner, F.R., and Jones, B.D. (1993) Agendas and Instability in American Politics. Chicago, IL: University of Chicago Press
  - Richard Michael. (1998) 'Developing structures, processes and leaders for the future' Public Administration and Development vol.18 no.4 (October) 327-333
  - CAPAM (1997) Public Administration and Development vol. 17 issue no.1 West Sussex: John Wiley & Sons Ltd.
  - Common, Michael. (1996) Sustainability and Policy: Limits to Economics Cambridge: Cambridge University Press
  - Economist. (1998) "The States Spring a Surprise" Economist November 21st p.35-36.
  - Florino, Daniel J. (1997) "Strategies for Regulatory Reform: Forward Compared to Backward Mapping" Policy Studies Journal vol.25 No.2 p.249-265
  - Hayes, Michael T. (1992). Incrementalism and Public Policy New York: Longman
  - Ho Khai Leong (1995) "The Politics of Problem Definition and Agenda Setting in Singapore" Asian Journal of Political Science vol. 3 No. 2 (December) p. 66-89.
  - Kingdon, John (1984). Agenda, Alternatives, and Public Policies (Boston: Little Brown, 1984)
  - Krugman, Paul. (1998). "Saving Asia: It's Time to Get Radical" Fortune September 7 page 32-38
  - Policy Evaluation (1998). Volume 3. Issue 4 Winter 1997-98
  - Sabatier Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith. (1993). Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder: Westview Press
  - Scott C. Graham. (1996) Government Reform in New Zealand. Washington D.C.: International Monetary Fund
  - Senge, Peter. (1990) The Fifth Discipline New York: Doubleday Currency.
  - Senge, Peter. et. al. (1994) The Fifth Discipline Fieldbook New York: Doubleday, Currency
  - Stone, Deborah A. (1988) Policy Paradox and Political Reason Illinois: Scott Foresman and Company
-

## “สร้างใหม่ให้เล็กกว่าเก่า : เมื่อ ก.พ. อเมริกาลดขนาดกำลังคน”

พิมลวรรณ พงษ์สวัสดิ์\*



ว่ากันว่า (ที่จริงผู้เขียนเรื่องนี้เขาว่า) ถ้าจะเปลี่ยนแปลงอะไรในรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา ก็เหมือนกับจับช้างมาฝึกเข้าแข่งชิงถ้วยรางวัล Kentucky Derby (เป็นการแข่งม้าที่คลาสสิกที่สุดของอเมริกา เริ่มมาตั้งแต่ปี 1875 คือ 121 ปีมาแล้ว) เพราะว่าแค่จะฝึกม้าเข้าแข่งระดับยอดของประเทศนี้ก็ยากแยะอยู่แล้ว จะฝึกช้างก็นึกดูแล้วกัน)

ที่จริงก็เข้าทำนองนั้นเพราะถ้าพูดถึงรัฐบาลหรือราชการ คงไม่ใช่อะไรที่เล็ก ๆ

เร็ว ๆ และเยียม ๆ เพราะรัฐบาลกลางเป็นแหล่งจ้างงานที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ มีลูกจ้างประมาณ 2 ล้านคน น่าจะเปลี่ยนแปลงอะไรได้ยาก

แต่การณ์กลับปรากฏว่าในยุคสมัยของประธานาธิบดี Clinton ในปี 1993 รัฐบาลกลางได้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในการสร้างราชการใหม่ (reinvent) โดยได้ริเริ่มการปรับปรุงการปฏิบัติงาน (National Performance Review - NPR) มีรองประธานาธิบดี

\* ผู้อำนวยการศูนย์หลักสูตรและคุณวุฒิ สำนักงาน ก.พ.

Al Gore เป็นผู้นำ

สิ่งที่ประธานาธิบดีและรองต้องการให้เกิดขึ้นคือ การสร้างรัฐบาลที่ “ทำงานได้ดีขึ้นโดยใช้เงินน้อยลง” ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำหายที่ต้องทำให้เกิดขึ้นให้ได้

เมื่อนโยบายนี้ออกมา เลขาธิการ ก.พ. อเมริกา (United States Office of Personnel Management- OPM) เปรยว่า ผู้คนเขาได้ยินเกี่ยวกับเรื่องวิสัยทัศน์นี้มานานหลายปีแล้วแต่ก็ไม่เห็นจะมีอะไรเกิดขึ้นซักที ราชการก็ยังคงเติบโตต่อไปเรื่อย ๆ

เลขาธิการคนนี้ชื่อ James B. King ดำรงตำแหน่งระหว่างปี 2536-2540 และลาออกไปเมื่อเดือนกันยายน 2540 โดยไปรับตำแหน่งอาวุโสในสถาบันการศึกษาแห่งหนึ่งในรัฐคอนเนคติกัต

นับเป็นเวลา 5 ปี หลังจากที่ประธานาธิบดี Clinton ลงนามในคำสั่งให้มีการปรับปรุงสร้างราชการใหม่ (Executive Order 12862) บัดนี้ ปรากฏว่าราชการของสหรัฐอเมริกามีขนาดเล็กที่สุดในรอบ 30 ปี และงบประมาณขาดดุลย์ได้ลดลงถึง 60% แน่นอนที่สุด OPM ย่อมภาคภูมิใจ และมั่นใจในความพยายามที่เป็นผลสำเร็จนี้

อย่างไรก็ดี Warren Suss ซึ่งเป็นที่ปรึกษาด้านวิชาการ และเป็นประธานบริษัท Warren Suss Associates ในรัฐเพนซิลวาเนีย ดิงว่า

แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงในทัศนคติ และรัฐบาลกลางสามารถบริหารงานต่อไป โดยให้บริการที่คุ้มค่าแก่ประชาชนในช่วงเวลาที่ต้องมีการตัดทอนทุกสิ่งทุกอย่าง แต่การเปลี่ยนแปลงนี้ยังไม่เสร็จสิ้น ยังต้องทำต่อไปอีก

เพื่อให้เกียรติแก่ OPM ในความสำเร็จครั้งนี้ นิตยสาร Workforce (ซึ่งเป็นหนังสือวิชาการเกี่ยวกับการบริหาร และจะคอยจับตาดูว่า หน่วยงานด้านบริหารงานบุคคลแห่งใดสามารถบริหารการเปลี่ยนแปลงได้เป็นผลสำเร็จ ก็จะให้รางวัล) ได้มอบรางวัล Workforce Magazine Optimas Award ปี 1998 ในสาขาการบริหารการเปลี่ยนแปลงให้แก่ OPM ในฐานะที่เป็นผู้นำในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญนี้

ภายใต้การแนะนำของอดีตเลขาธิการ King และเลขาธิการคนปัจจุบัน Janice R. Lachance OPM ได้สร้างรูปแบบของการลดขนาดราชการและการหางานให้ผู้ที่ออกไปแล้วได้เข้าทำงาน เพื่อให้ส่วนราชการอื่นนำไปเป็นแบบอย่าง นอกจากนี้ ยังได้ริเริ่มในการผ่อนถ่ายงานให้เอกชนรับไปทำ ที่เรียกว่าโครงการ Employee Stock Ownership Plan (ESOP) ขึ้นเป็นครั้งแรก และลดขนาดกำลังคนของ OPM เอง พุดสั้น ๆ คือ OPM ได้ “พุดแล้วทำ” ถือได้ว่า OPM เป็นราชการในอนาคตที่มีขนาดเล็ก และมุ่งการให้บริการและผล



สัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก

ขอเล่าให้ฟังเป็นเรื่อง ๆ เลยกว่า กระบวนการและกลยุทธ์ในการ “สร้างราชการใหม่” ทำอย่างไรบ้าง

### 1. การดูแลจัดการทรัพยากรมนุษย์

เท่าที่ผ่านมา ผู้คนสมัครเข้ารับราชการด้วยหวังหลักประกันความมั่นคง บวกกับความต้องการที่จะทำงานเพื่อประชาชน ฉะนั้น เมื่อประธานาธิบดี Clinton ประกาศออกมาว่ายุคของรัฐบาลข้างได้สิ้นสุดลงแล้ว อดีตเลขาฯ King ก็รู้อยู่ 2 อย่างคือ

หนึ่ง การลดขนาดกำลังคนต้องทำด้วยความเมตตากรุณา เห็นอกเห็นใจ

และ สอง การหางานให้คนที่ออกจากงานทำเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องดำเนินการ

King เติบโตมาจากเมือง Ludlow เมืองโรงงาน ในรัฐแมสซาชูเซตส์ เขาเคยเห็นสภาพคนงานถูกปลดออกจากงานมาก่อน และไม่อยากให้ตนเองอยู่ในสภาพเช่นนั้น เพราะมันเหมือนกับถูกทอดทิ้งให้อยู่อย่างโดดเดี่ยวเดียวดาย

ในการจัดทำคู่มือให้ส่วนราชการอื่น ๆ รวมทั้ง OPM เองนำไปปฏิบัติ OPM ได้แนะนำให้ใช้ วิธีการปลดคนออก เป็นทางเลือกสุดท้าย ของส่วนราชการ ในการลดค่าใช้จ่าย และลดกำลังคน

ทั้งนี้ ในการประเมินทางเลือกว่าจะ

ใช้วิธีใด ส่วนราชการควรจะมุ่งเน้นในเรื่องวัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลง เพราะวัตถุประสงค์จะช่วยให้ตัดสินใจใช้ทางเลือกที่ได้ผลประโยชน์สูงสุด

ตัวอย่างเช่น Job sharing การเอางานในตำแหน่งที่เกษียณหรือยุบเลิกไปให้คนอื่นทำโดยไม่จ้างคนใหม่ น่าจะเป็นทางเลือกที่เหมาะสม ถ้าเป้าหมายคือ การลดค่าใช้จ่าย และลดคน

แต่การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบใหม่ (Job redesign) จะเป็นทางเลือกที่ดีกว่า ถ้าเป้าหมายคือการจัดโครงสร้างกำลังคนใหม่ ดังนั้น OPM จึงได้แนะนำทางเลือกประมาณ 30 ทางในการให้ข้าราชการออกจากงาน

เช่น ทางเลือกในการเกษียณอายุ

การลาราชการ (furloughs - ขอขยายความว่าเป็นการให้ลูกจ้างลาหยุดไม่ทำงาน แต่ยังคงรักษาตำแหน่งไว้ โดยผู้ที่เหลืออยู่จะต้องรับผิดชอบปฏิบัติงานของคนที่ยุติไป ตัวอย่างเช่น งานหนึ่งมีผู้ปฏิบัติงานอยู่ 4 คน คนหนึ่งได้รับอนุญาตให้ลาหยุด 4 เดือน โดยไม่ได้รับเงินเดือน คนที่เหลือ 3 คน ต้องช่วยกันรับผิดชอบงานของคนที่ยุติ วิธีการนี้ไม่ใช่วิธีการให้คนออกจากงาน แต่เป็นวิธีการลดค่าใช้จ่าย เท่าที่ทราบหน่วยงานของอเมริกาในประเทศไทยบางแห่งก็ใช้วิธีการนี้)

Job sharing

การรับภาระเลื่อนตำแหน่งและเงินเดือน  
(retention of grade/pays)

การฝึกอบรม การมอบหมายงานและ  
ฝึกอบรมใหม่ เป็นต้น

ทางเลือกเหล่านี้มีส่วนช่วยอย่างมาก  
ในการสร้างราชการใหม่ เพราะตามกฎหมาย  
Workforce Restructuring Act ปี 1994 ได้  
กำหนดให้ลดจำนวนข้าราชการที่ปฏิบัติงาน  
เต็มเวลา (Full-time equivalents - FTE) ซึ่ง  
ทำงาน 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ลง 272,900 คน  
ภายในปี 1999

อย่างไรก็ดี ในสิ้นปีงบประมาณ 1996  
มีข้าราชการในสายบริหารอยู่ 263,500 คน  
ซึ่งน้อยกว่า ในปี 1993 อยู่แล้ว ยิ่งกว่านั้น  
ระหว่างเดือนมกราคม 1993-มกราคม 1997  
รัฐบาลกลางได้ลดกำลังคน (ที่ไม่ใช่ทางด้าน  
ไปรษณีย์) ลงได้ 14% การลดโดยใช้วิธีการ  
buyouts (ใช้เงินซื้อให้ออก) early retirement  
(ให้ออกก่อนเกษียณ) การ outplacement  
(หางานให้ทำที่แห่งใหม่) และวิธีการอื่น ๆ ที่  
เป็นความสมัครใจของข้าราชการทั้งสิ้น (จำ  
ยอมต้องสมัครใจหรือเปล่านั้นไม่ทราบ)

เพื่อตอบสนองความมั่นใจสัญญาของ  
ประธานาธิบดี Clinton ที่จะให้ความช่วยเหลือ  
เกี่ยวกับงานใหม่แก่ผู้ที่ออกจากราชการไป

OPM ได้จัดตั้งหน่วยงานเบ็ดเสร็จที่เรียกว่า  
one-stop shop เพื่อให้ความช่วยเหลือใน  
ช่วงต่อของการเปลี่ยนงานเรียกว่า Metro  
Area Reemployment Center (MARC) ขึ้น  
ในกรุงวอชิงตัน เมื่อเดือนพฤษภาคม 1996

หน่วยงานนี้จะปฏิบัติงานในลักษณะ  
consortium เป็นกลุ่มร่วมกับ OPM ส่วน  
ราชการต่าง ๆ สหภาพการค้า (trade union)  
และรัฐบาลของรัฐใกล้เคียงคือ เวอร์จิเนีย  
แมรี่แลนด์ และวอชิงตัน ดี.ซี.

ภาระกิจคือ ช่วยเหลือผู้ออกจาก  
ราชการในการให้คำปรึกษาแนะนำ ประเมิน  
อาชีพ ช่วยหาแหล่งงาน ฝึกอบรมทักษะความ  
ชำนาญใหม่ รวมทั้งเป็นแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับ  
อาชีพ และห้องปฏิบัติการคอมพิวเตอร์ ซึ่ง  
ผู้ประสงค์จะใช้บริการสามารถหาข้อมูลทาง  
อินเทอร์เน็ตได้ด้วย

สำหรับการลดขนาดกำลังคนของ OPM  
เอง จากปีงบประมาณ 1993-1997 OPM  
ได้ลดงบประมาณด้านเงินเดือนและค่าใช้จ่าย  
จาก 118.4 ล้านเหรียญ ลงเหลือเพียง 87.3  
ล้านเหรียญ ซึ่งเท่ากับลดลง 33% จากปี  
งบประมาณ 1993-1997 ได้ลดจำนวนคนลง  
ทั้งหมดมากกว่า 48% ในขณะที่จำนวนคน  
ของรัฐบาลกลางทั้งหมดลดลงประมาณ 11%  
และกระทรวงกลาโหมลดลง 16% เกี่ยวกับ  
เรื่องนี้เลขาธิการ ก.พ. คนปัจจุบันกล่าวว่า

OPM ประสบความสำเร็จในการหางานให้เจ้าหน้าที่ OPM ที่ต้องออกจากงานได้งานทำใหม่ถึง 96%

เราได้พูดถึงการจัดการเรื่องคนโดยใช้วิธีการให้ออกด้วยความสมัครใจ และช่วยเหลือในเรื่องการหางานใหม่ให้เป็นการฆ่าอย่างเมตตา (Mercy Killing) แล้ว กลยุทธ์อีกประการหนึ่งที่ OPM ดำเนินการก็คือ

## 2. การริเริ่มผ่องถ่ายงานไปสู่ภาคเอกชน

กลยุทธ์สำคัญของ OPM ในการลดขนาดกำลังคนประการหนึ่งคือ การผ่องถ่ายงานด้านสืบสวนสอบสวนบุคคลของ OPM ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีลูกจ้างปฏิบัติงานถึง 700 คน ไปให้เอกชนดำเนินการโดยมิได้มีการคาดการณ์ล่วงหน้ามาก่อน เป็นผลให้ลูกจ้างทั้ง 700 คนนั้นต้องออกจากงาน (ลูกจ้างในที่นี้ก็คือข้าราชการ เพราะอเมริกาเขาเรียกข้าราชการว่า employee เช่นเดียวกัน) หลังจากใช้เวลาในการวางแผนประมาณ 2 ปี บรรดาข้าราชการที่ออกจากงานทั้งหลายได้ริเริ่มโครงการ Employee Stock Ownership Plan (ESOP) ขึ้นเป็นครั้งแรก ภายใต้โครงการนี้ได้มีการก่อตั้งบริษัทของพวกเขาเองขึ้นมาชื่อว่า U.S. Investigations Services Inc. (USIS Inc.) ซึ่งเป็นผลพวงของความคิดริเริ่มคือหลังจากอดีตเลขาฯ King เข้ามาเป็นเลขาธิการ

OPM ในปี 1993 เขารู้ดีว่ากระบวนการสอบสวนของ OPM ทำให้รัฐสูญเสียเงินเป็นจำนวนมากมากกว่า 10 ปีแล้ว และมีหนี้สินอยู่มากกว่า 35 ล้านดอลลาร์ เพื่อลดปัญหาในเรื่องการเงิน แทนที่จะลดตำแหน่งและให้คนออก แต่เพียงอย่างเดียว King ได้พยายามต่อสู้เพื่อให้มีโครงการ ESOP ขึ้น โดยมีเป้าหมาย 3 ประการ คือ

1. ต้องทำให้ดีที่สุดเพื่อคนอเมริกันที่เสียภาษี
2. ต้องเป็นสิ่งเชื่อมต่อและให้บริการดีเยี่ยมอย่างต่อเนื่องแก่ส่วนราชการอื่น ๆ และ
3. ต้องก่อตั้งขึ้นในลักษณะของการทำงานร่วมระหว่างลูกจ้างและสหภาพเพื่อให้ได้ผลประโยชน์สูงสุด

ข้อเสนอเปลี่ยนแปลงครั้งนี้มีเจ้าหน้าที่สืบสวนหลายคนต่อต้านผ่านสื่อมวลชนและสภา ถึงขั้นไปให้ปากคำคัดค้านข้อเสนอในที่ประชุมสภาองเกรสด้วย แต่เรื่องนี้ OPM ได้ว่าจ้าง ESOP Advisors Inc. (จำได้ไหมว่าเป็นบริษัทในโครงการ ESOP) ซึ่งอยู่ที่เมือง Reston รัฐเวอร์จิเนีย ให้ทำการศึกษาความเป็นไปได้ (feasibility study) และในเดือนมิถุนายน 1995 OPM ได้ทำสัญญากับธนาคาร Marine Midland Bank of New York ให้ธนาคารเป็นคณะกรรมการ (trustee) ในการก่อตั้ง ESOP ธนาคาร Midland ได้ดำเนินงาน

ร่วมกับบริษัท American Capital Strategies Inc. และบริษัทกฎหมาย Arnold & Porter ในการวางรูปแบบ ESOP เพื่อให้หลักประกันว่า ESOP จะถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของลูกจ้างอย่างแท้จริง ปัจจุบันไม่เฉพาะแต่จะให้บริการแก่ OPM ธุรกิจใหม่นี้สามารถให้บริการแก่หน่วยงานรัฐบาลอื่น ๆ และหน่วยงานเอกชนอีกด้วย ซึ่งเลขาฯ Lachance กล่าวว่า “นี่คือสิ่งที่ดีที่สุดที่ทำเพื่อประชาชนและลูกจ้างของรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง” ก็น่าจะพูดอย่างนั้นได้เพราะในเดือนตุลาคมปีที่แล้ว USIS, Inc. ได้ ลดค่าใช้จ่ายในการสืบสวนสอบสวนลง 18% ช่วยให้องค์กรต่าง ๆ ที่มีสัญญาจ้างกับ OPM ประหยัดเงินได้มากกว่าปีละ 1 ล้านดอลลาร์ โดยเฉพาะในปีแรกที่ดำเนินการ USIS, Inc. ได้ทำให้ลูกค้าของบริษัทซึ่งเป็นผู้เสียภาษีมีเงินได้คิดเป็นมูลค่าปีละ 14.7 ล้านดอลลาร์ ตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ทำสัญญากับ OPM ซึ่งเท่ากับสามารถประหยัดเงินของผู้เสียภาษีได้ถึง 73.5 ล้านดอลลาร์

ถึงตรงนี้ก็จบไป 2 กระบวนท่าแล้ว มาดูกลยุทธ์เด็ดประการสุดท้าย

### 3. การขจัดความล่าช้า (red tape)

เพื่อให้ตอบสนองและสอดคล้องกับหลักการของ NPR ในการปรับปรุงการปฏิบัติงาน OPM ได้ปฏิรูประบบการเลือกสรรคนเข้าทำงานให้สะดวก รวดเร็วและง่ายขึ้น ที่

ผ่านมาจะสมัครงานแต่ละครั้งเป็นเรื่องยาก เพราะผู้สมัครแทบไม่รู้เลยว่าจะติดต่อกับใคร สอบยังไง หรือแม้แต่จะกรอกแบบฟอร์มอะไรบ้าง สอบถามไปกว่าจะได้รับตอบก็เป็นเดือน

ปัจจุบัน OPM ได้มอบอำนาจให้แก่ส่วนราชการเลือกสรรคนเข้าทำงานเองได้ โดยได้เปิดศูนย์ข้อมูลในท้องถิ่น 11 ศูนย์ รวมทั้งลดขนาดของศูนย์อื่น ๆ เพื่อลดค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ การนำเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์มาช่วยในการปฏิบัติงาน ทำให้ผู้ที่ประสงค์จะสมัครงานค้นหาข้อมูลได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น

ตัวอย่างเช่น OPM ได้เปิด Web site USAJOBS สำหรับงานรัฐบาลกลาง รัฐบาลของรัฐและงานเอกชน เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับโอกาสในการสมัครงาน เรื่องนี้ Mr. Suss ที่ปรึกษากล่าวว่าความเคลื่อนไหวอีกอย่างหนึ่งคือ “Virtual government” ซึ่งหมายถึงการที่รัฐบาลเข้าไปผ่าพรมแดนระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ แล้ว จัดตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อดำเนินงานเรื่องพิเศษโดยเฉพาะ ด้วยวิธีการนี้คณะทำงานสามารถติดต่อสื่อสารกันได้โดยไม่จำเป็นต้องอยู่ในสำนักงานหรือกรมเดียวกัน

นอกจาก 3 กลยุทธ์แล้ว OPM ได้กำจัดคู่มือและแบบฟอร์มต่าง ๆ ซึ่งมีความยุ่งยากและล้าสมัย หนาประมาณ 10,000 หน้า



รวมทั้งแบบฟอร์มใบสมัครงานมาตรฐาน 171 ทั้งนี้ งานที่เคยรวมอยู่ในส่วนกลางได้มอบอำนาจให้ส่วนราชการท้องถิ่น (local agencies) เป็นผู้พิจารณาตัดสินใจ

ในขณะที่รัฐบาลกลางยังคงดำเนินการเพื่อการเปลี่ยนแปลงอยู่อย่างต่อเนื่อง เลขาธิการ Lachance กล่าวว่า OPM จะประเมินผลการดำเนินการของตนเองอย่างสม่ำเสมอ แต่ในเบื้องต้น OPM จะต้องลดบทบาทการทำงานในลักษณะสั่งการและควบคุมให้น้อยลง และเพิ่มงานด้านการให้คำปรึกษาแนะนำให้มากขึ้น นั่นหมายความว่าจำเป็นต้องเป็นผู้ชี้แนะให้ส่วนราชการทั้งหมดสร้างตนเองให้ประสบความสำเร็จในการบริหารการเปลี่ยนแปลง เช่นเดียวกับ OPM เรื่องนี้ Craig Conlin ผู้ช่วยผู้อำนวยการทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานทรัพยากรมนุษย์และการศึกษาขององค์การนาซ่ากล่าวว่า OPM ได้ให้ความช่วยเหลืออย่างดียิ่งในการลดขนาดกำลังคนของนาซ่า OPM ยึดหยุ่นในการตีความกฎหมายและกฎต่าง ๆ เมื่อก่อนนี้นาซ่าต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบใหม่ ๆ ที่ออกมา

แต่ปัจจุบันทำงานในลักษณะร่วมกันกับ OPM มากกว่าแต่ก่อน ตั้งแต่ปี 1992 เป็นต้นมา นาซ่าได้ลดจำนวนผู้ปฏิบัติงานเต็มเวลาจาก 24,000 คน เหลือ 19,000 คน ทั้งหมดนี้ออกด้วยความสมัครใจทั้งสิ้น การที่มี

OPM เป็นเชียร์ลีดเดอร์ทำให้ “ข้างตัวใหญ่วิ่งเข้าสู่เส้นชัยได้” Conlin กล่าวในที่สุด

รู้สึกอย่างไรบ้างคะกับความสำเร็จของรัฐบาลอเมริกันในการลดจำนวนข้าราชการและลดค่าใช้จ่ายโดยมี OPM เป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงทั้งหลายเหล่านี้ หันมาดูข้อมูลเกี่ยวกับ OPM โดยสังเขปก้นสักนิดนะคะ

องค์กร : U.S. Office of Personnel Management องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา ทำหน้าที่ในลักษณะคล้ายคลึงกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของไทย

ประเภทของหน่วยงาน : หน่วยงานของรัฐบาลกลาง

ลูกจ้าง : 3,603 คน

สิ่งท้าทาย : ในปี 1993 ประธานาธิบดี Clinton ประสงค์ให้มีการสร้างราชการใหม่ โดยที่ความเชื่อถือในรัฐบาลได้ถดถอยลงไปมากในระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา ฉะนั้น สิ่งท้าทาย คือ OPM จะต้องสร้างราชการที่สามารถให้บริการที่ดีขึ้นโดยใช้คนและค่าใช้จ่ายน้อยลง

ข้อสรุป/วิธี OPM ได้นำวิธีการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ดีที่สุดที่ใช้ในภาคเอกชนมาปรับใช้ในการ

ดำเนินการ: ลดขนาดกำลังคน วิธีการ

ต่าง ๆ ที่ใช้เช่น : การก่อตั้งโครงการ ESOP ของรัฐบาลเป็นครั้งแรก จัดทำคู่มือให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการอื่น ๆ รวมทั้งจัดโครงการจัดหางานภายนอกให้ผู้ที่ออกจากงานเป็นผลสำเร็จ

ผลการดำเนินการ: โครงการลดจำนวนข้าราชการของประธานาธิบดี Clinton ได้ดำเนินการเป็น ผลสำเร็จก่อนระยะเวลาที่กำหนดยิ่งไปกว่านั้น จากปีงบประมาณ 1993 ถึงปีงบประมาณ 1997 งบประมาณด้านเงินเดือนและค่าใช้จ่ายของ OPM ได้ลดลงเป็น จำนวนถึง 33%

รู้จักองค์กร รู้ถึงผลงานและความสำเร็จของเขาแล้ว ควรจะรู้จักผู้นำสูงสุดของ ก.พ. อเมริกา ผู้กำหนดชะตาชีวิตของผู้คนเป็นล้าน พร้อมทั้งทราบเกี่ยวกับความคิดเห็นของเธอบ้าง

นิตยสาร Workforce ได้พูดคุยกับ เลขาธิการ ก.พ.อเมริกา Janice R. Lachance เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของ รัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา ถ่ายทอดมาคำ ต่อคำ

ถาม *ขอทราบประสบการณ์ทำงาน ที่ผ่านมา และท่านเข้ามาทำงานที่ OPM ได้ อย่างไร*

ตอบ ดิฉันได้เริ่มทำงานที่ OPM ใน

เดือนสิงหาคม 1993 โดยเป็นผู้อำนวยการ ติดต่อสื่อสาร ในปี 1996 ได้เป็น Chief of Staff จนถึงเดือนสิงหาคม 1997 ได้เลื่อน ขึ้นเป็นรองเลขาธิการ และได้รับแต่งตั้งเป็น เลขาธิการหลังจากที่อดีตเลขาธิการ King กลับ ไปสอนหนังสือในมหาวิทยาลัย ก่อนที่จะ มาทำงานที่ OPM ดิฉันเป็นผู้อำนวยการ ด้านการติดต่อสื่อสารและกิจการการเมืองที่ American Federation of Government Employees (AFGE) ซึ่งเป็นสหภาพของ AFL-CIO) ดิฉันจบจากมหาวิทยาลัย Manhattan ville ในรัฐนิวยอร์ก และจบกฎหมายจาก Tulane University ที่เมือง New Orleans

ถาม *สิ่งอะไรที่ท่านพอใจมากที่สุดในการ ทำงานให้รัฐบาลกลาง*

ตอบ การทำงานทำให้ดิฉันได้มีโอกาส ในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมีผล กระทบในวงกว้าง และเกี่ยวข้องกับชีวิตของ คนอเมริกันเป็นล้าน ๆ คน ที่จริงแล้ว OPM ดูเหมือนเป็นหน่วยงานเล็ก ๆ แต่ทุก ๆ วัน เราต้องเกี่ยวข้องกับผู้คนราว 10 ล้านคน เช่น ลูกจ้าง ผู้เกษียณอายุและครอบครัว และ แน่นอนที่เราเป็นผู้กำหนดนโยบายและเป็น ผู้นำในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ พลเรือนกว่า 2 ล้านคน

ถาม งานอะไรบ้างที่เห็นว่ายาก ลำบากที่สุด

ตอบ การที่ต้องทำงานในสภาวะที่ทรัพยากรจำกัดทุกอย่างอยู่ตลอดเวลาเป็นเรื่องลำบากยากเย็นที่สุด เนื่องจาก OPM ได้ลดขนาดลงหลังจากประธานาธิบดี Clinton รับตำแหน่งในปี 1993 เราได้ลดจำนวนคนลงไปถึง 45% และลดงบประมาณลงไป 1 ใน 3 ถึงแม้ยุคของราชการที่ใหญ่โตได้สิ้นสุดลงแล้ว แต่ OPM ก็ยังมีภาระที่จะต้องทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยขยายการลงทุนในด้านเทคโนโลยี และบริการลูกค้าให้ดีกว่าเดิมด้วย

ถาม ท่านมีคำแนะนำอะไรที่จะให้แก่วิธีปฏิบัติงานในหน่วยงานบริหารงานบุคคลของราชการ

ตอบ คิดว่ามี 2 ประการ คือ 1) ไม่ว่าท่านจะจัดองค์กรใหม่ (Reorganizing) จะมุ่งภารกิจ หรือลดขนาดกำลังคน ควรตัดสินใจและดำเนินการอย่างรวดเร็ว 2) การจะทำอะไรต้องคำนึงถึงผลกระทบในทุก ๆ ด้านด้วยความเมตตาปรานีและเห็นอกเห็นใจ เราสามารถลดขนาดกำลังคน ลดงบประมาณ ด้านเงินเดือน ค่าใช้จ่าย ได้อย่างประสบผลสำเร็จ โดยวิธีการสมัครใจและเห็นอกเห็นใจ เพราะฉะนั้น กลยุทธ์ที่ดำเนินการไม่

ได้ขัดแย้งกันแต่อย่างใด OPM ได้พิสูจน์ให้เห็นมาแล้ว

ถาม ทักษะความชำนาญอะไรที่สำคัญที่สุดในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในศตวรรษที่ 21

ตอบ ความยืดหยุ่น ความสามารถในการจูงใจ และการหาข้อมูล (จากเบื้องล่างสู่เบื้องบน ไม่ใช่จากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง) เป็นสิ่งสำคัญที่สุด ยังมีข้าราชการอีกเป็นจำนวนมากที่ชอบทำงานด้วยวิธีการเก่า ๆ เขาคิดว่าเขารู้ดีทุกสิ่งทุกอย่างและเชื่อว่าความรู้คืออำนาจ จึงไม่ยอมแชร์ข้อมูลกับใครทั้งสิ้น

ถาม พี่เลี้ยงคนสำคัญที่ช่วยเหลือให้คำแนะนำในการทำงานของท่านคือใคร และท่านได้เรียนรู้อะไรจากเขาบ้าง

ตอบ เห็นจะเป็น Mr. John Sturdivant ประธานของ AFGE ซึ่งเพิ่งถึงแก่กรรมไปเมื่อไม่นานมานี้ สิ่งที่ดีฉันได้เรียนรู้จาก Mr. Sturdivant คือความสามารถที่จะมองงานในภาพใหญ่ ไม่หมกมุ่นอยู่กับงานประจำวันจนลืมนึกถึงเป้าหมาย วิสัยทัศน์ และทิศทางว่าองค์กรจะเดินไปทางไหน แต่สิ่งที่จะต้องควบคู่กันไปคือ ต้องให้ความสนใจจริงจัง และเป็นที่น่าเชื่อถือแก่ลูกจ้างที่ทำหน้าที่ให้บริการแก่ลูกค้าเป็นประจำทุกวันด้วยสิ่งที่

Mr. Sutrdivant พูดอยู่เสมอก็คือ “บางครั้ง เราจำเป็นต้องยอมแพ้เพื่อที่จะเป็นผู้ชนะ ในที่สุด”

ถาม OPM ได้เรียนรู้วิธีการอะไรจาก การบริหารงานบุคคลของเอกชน

ตอบ หลังจากปี 1992 เป็นที่ชัดเจนว่า OPM จะต้องลดขนาดลง เราจึงได้ศึกษา วิธีการและประสบการณ์ของภาคเอกชนที่ ประสบปัญหาเช่นเดียวกับภาคราชการ เรา ได้เรียนรู้จากบริษัท Saturn and Corning ว่า การบริหารจัดการร่วมกับลูกจ้าง (Labor-management partnerships) เป็นกุญแจที่จะ นำไปสู่ความสำเร็จขององค์กร จากการที่ OPM มีระบบการบริหารบุคคลที่เข้มแข็ง OPM จึงสามารถทำให้วิสัยทัศน์ส่งประกายแจ่ม ชัดขึ้น รวมทั้งกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ ใหม่โดยมีเป้าหมายคือ “การบริการลูกค้า”

น่าสังเกตว่าการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และลดขนาดในหลายประเทศ เช่น อเมริกา ออสเตรเลีย ไม่ใช่เขาลดแล้วหายไปจาก แผนที่โลกเลย แต่เป็นการลดหรือยุบแล้วไป โผล่ที่อื่นในอีกรูปแบบหนึ่ง เช่น ที่อเมริกามี โครงการ ESOP มีบริษัท USIS Inc. ของออสเตรเลียก็เช่นเดียวกัน มีการก่อตั้ง Access Management Center เพื่อหางานให้คนที่

ออกจากราชการทำ ประเทศอื่นก็น่าจะมีอีก หลายประเทศที่ดำเนินการในลักษณะนี้ของ อเมริกาที่เขาประสบความสำเร็จน่าจะวิเคราะห์ ถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นองค์ประกอบของ ความสำเร็จครั้งนี้

วิเคราะห์ผลสำเร็จของ OPM

การที่ OPM ประสบความสำเร็จในการ ลดคน ลดงาน และลดความล่าช้า วิเคราะห์ อย่างไม่ลึกซึ้งนัก น่าจะเนื่องมาจากปัจจัย หลายประการ ดังนี้

#### 1. ความเอาจริงเอาจังของผู้นำ

ทั้งผู้นำประเทศและผู้นำองค์กร ปรารถนาธิดีว่าอย่างนี้ชะอย่างมีหรือจะไม่ พยายามทำให้สำเร็จ ขนาดคุณ King อดีต เลขาฯ ซึ่งเคยพูดว่าไม่เห็นจะ เคยมีอะไร เกิดขึ้นก็ยังคงลุ่นให้ตั้งโครงการ ESOP เพื่อผ่องถ่ายงานไปยังเอกชน และตัวท่านก็ เปลี่ยนแปลงเพราะผันตัวเองกลับไปสอน หนังสือตามเดิม

#### 2. วิธีการ

พอเราได้ว่าการดำเนินงานทำด้วย ความรอบคอบและใช้วิธีการที่เหมาะสม โดยเน้นความเมตตากรุณาเห็นอกเห็นใจ ที่ เขาเรียกว่า humane ในการให้คนออกโดย สัมครใจ และในการหางานใหม่ใหม่ก็มี บริษัทที่ปรึกษาและบริษัทกฎหมายมืออาชีพ



ให้คำปรึกษาแนะนำในการวางรูปแบบองค์การใหม่ นอกจากนี้ ในการจัดทำคู่มือให้ส่วนราชการอื่นลดขนาดกำลังคน OPM ยังได้เสนอแนะวิธีการถึง 30 วิธีการ (แต่ที่ผู้เขียนเรื่องนี้เขาเขียนไว้เพียง 2-3 วิธีเท่านั้นเอง) ด้วยวิธีการที่เหมาะสมและรอบคอบดังกล่าวแม้จะมีผู้ต่อต้านก็ยังคัดง้างไม่สำเร็จ (ยิ่งไงก็ตามวิธีการ humane ที่เขาว่านั้นยังมีความเคลือบแคลงใจอยู่มากกว่าการออกโดยสมัครใจนั้นสมัครใจจริง ๆ หรือถูกกดดันด้วยวิธีการต่าง ๆ จนต้องสมัครใจออกเอง)

### 3. เงิน

เมื่อพูดถึงความสำเร็จเขามักจะพูดอยู่ด้านเดียวว่าสำเร็จอย่างไร กรณี OPM ลดคนได้มากกว่า 48% ลดงบประมาณค่าใช้จ่ายลง 33% ในเวลา 5 ปี แต่ยังไม่เห็นพูดว่าค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการนี้เป็นเท่าไร ค่าใช้จ่ายดังกล่าวเช่นค่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาบริษัทกฎหมาย เงินที่ซื้อให้ออกจากตำแหน่ง (buyouts) เงินที่ให้ข้าราชการออกก่อนเกษียณ ค่าใช้จ่ายในโครงการจัดตั้งบริษัทใหม่ (เข้าใจว่าอาจเป็นการกู้ยืมจากธนาคาร โดยต้องใช้คืนภายในกำหนดเวลา) เงินเป็นองค์ประกอบที่สำคัญมากเพราะถ้ามีจำนวนสูงพอก็อาจจูงใจให้คนลาออกด้วยความสมัครใจเพิ่มขึ้น ฉะนั้น ภาวะเศรษฐกิจของประเทศจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่ง

### 4. เวลา

เห็นเขาเปลี่ยนได้สำเร็จ ไม่ใช่เรื่องรีบร้อน เรื่องนี้พูดกันมานาน จำได้ว่า เมื่อประมาณ 10 กว่าปีที่แล้ว ที่มีโอกาสได้ติดต่อกับ OPM คนของเขาขวัญบินไปล่วงหน้าแล้ว ตั้งแต่รู้ข่าวว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงใน OPM ไปที่หน่วยไหน เขาก็จะบอกว่าขาดขวัญกำลังใจเพราะไม่รู้ว่า อนาคตจะเป็นอะไร จะถูก layoff หรือไม่ก็ยังไม่รู้ เพราะฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงอะไรก็ตามต้องใช้เวลาทั้งสิ้น

### 5. วัฒนธรรม

วัฒนธรรมการทำงานของคนอเมริกัน จะมีความเคลื่อนไหว (mobilization) สูง เปลี่ยนงานกันเป็นว่าเล่น เห็นโอกาสงามเงินดีก็ย้ายแล้ว เมื่อย้ายงานก็หมายถึงย้ายบ้านด้วย จะเห็นได้ว่าบ้านเช่ามีว่างหรือลดราคาเป็นบางฤดูบางช่วง และคนอเมริกันไม่นิยมสะสมสมบัติมากเพราะเคลื่อนย้ายลำบาก เมื่อธรรมชาติเขาเป็นอย่างนี้การจะเข้าออกงานจึงไม่ค่อยเป็นปัญหารกรากฝังแน่นและยึดติด กรณีของ OPM นี้คงมีหลายคนที่ยากจะเปลี่ยนงานหรือย้ายงานอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นออกแล้วได้เงินเยอะด้วยก็น่าออกอยู่หรือจริงไหมคะ

ร่ายยาวมาถึงตรงนี้ ก็พอจะทราบถึงความสำเร็จของรัฐบาลอเมริกันในการลดขนาดของราชการ รวมทั้งปัจจัยที่จะเอื้อ

อำนาจในการเปลี่ยนแปลงประสบความสำเร็จตามเป้าหมายแล้ว จะจบลงตรงนี้โดยไม่กล่าวขวัญถึง ก.พ.ไทยบ้าง ข้อเขียนนี้คงไม่สมบูรณ์

### ความเปลี่ยนแปลงในราชการไทย

สำนักงาน ก.พ. ในฐานะองค์การกลางบริหารงานบุคคลได้ริเริ่มโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในภาคราชการตั้งแต่ปี 2538 โดยได้ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารราชการให้มีความกะทัดรัด คล่องตัว มีคุณภาพ ทันต่อกระแสโลก มีวิสัยทัศน์ มุ่งผลสัมฤทธิ์และโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้เป็นที่พึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2538 ได้มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ. ในการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ

หลังจากนั้น ก.พ. ในการประชุมครั้งที่ 9/2538 วันที่ 7 สิงหาคม 2538 ได้มีมติให้ สกพ. เลือกกรมต้นแบบในระยะแรก 3-5 กรม เพื่อให้สามารถดำเนินการส่งเสริมประสิทธิภาพให้เกิดผลเป็นรูปธรรมโดยเร็ว โดยให้เน้นส่วนราชการที่มีบทบาทในการให้บริการแก่ประชาชนและการส่งเสริมสมรรถนะทางเศรษฐกิจ ซึ่งกรมต้นแบบที่ได้รับการคัดเลือกครั้งแรกได้แก่ กรมทะเบียนการค้า สำนักงานประกันสังคม กรมสรรพากร กรมการขนส่งทางบก และกรมที่ดิน ต่อมา

เมื่อ 15 กรกฎาคม 2539 ก.พ. ได้มีมติให้สำนักงาน ก.พ. เข้าร่วมเป็นกรมต้นแบบเพื่อสร้างความ มั่นใจให้แก่ส่วนราชการอื่นด้วย

โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในสำนักงาน ก.พ. ได้เริ่มขึ้นตั้งแต่เดือนตุลาคม 2540 มีระยะเวลาดำเนินการ 9 เดือน โดยให้บริษัท Booz Allen and Hamilton International Inc. ซึ่งเป็นบริษัทที่ปรึกษานานาชาติ มีเครือข่าย 32 แห่งทั่วโลก และมีผลงานทั้งในประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ กว่า 40 ประเทศ เป็นผู้ดำเนินการร่วมกับสำนักงาน ก.พ. การดำเนินการส่งเสริมประสิทธิภาพกำหนดเป็น 3 ระยะ

โดยระยะที่ 1 เป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ และรูปแบบการดำเนินการใหม่

ระยะที่ 2 กำหนดโครงสร้างหน่วยงาน และการพัฒนาขีดความสามารถ

ระยะที่ 3 ทดลองปฏิบัติตามโครงสร้างหน่วยงานใหม่บางส่วน

ขณะนี้การดำเนินการระยะที่ 1 ได้เสร็จสิ้นแล้วโดยมีผลผลิตคือบทบาทใหม่และวิสัยทัศน์ของสำนักงาน ก.พ. รวมทั้งรูปแบบการปฏิบัติใหม่ สำหรับระยะที่ 2 ก็เสร็จสิ้นแล้วเช่นเดียวกัน โดยมีผลผลิตคือกาหนดโครงสร้างเพื่อรองรับบทบาทภารกิจใหม่ของสำนักงาน ก.พ. รวมทั้งการเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานและปรับเปลี่ยน

บทบาทในการทำงาน ตลอดจนพัฒนาการบริหารงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลการทำงานอย่างเป็นรูปธรรม

ในขณะนี้การดำเนินการได้มาถึงระยะที่ 3 ซึ่งต้องมีโครงการทดลองปฏิบัติ (pilot implementation) ในกลุ่มงานหลักบางกลุ่มงาน เช่น การให้คำปรึกษาแนะนำแก่ส่วนราชการในการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ (งานด้าน management service) เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบงานแต่ละด้านจะต้องกำกับดูแลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหน่วยงานที่รับผิดชอบให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจของสำนักงาน ก.พ. ตามโครงการเสริมสร้างประสิทธิภาพต่อไป

เปรียบเทียบ OPM และสำนักงาน ก.พ.

ดู ๆ ไปแล้วหน้าที่ความรับผิดชอบเป้าหมายขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลของประเทศต่าง ๆ จะเหมือนกัน สำหรับ OPM และ สกพ. ก็เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะเรื่องขนาดที่มีข้าราชการพลเรือนที่ต้องรับผิดชอบเป็นล้าน ๆ คน เป้าหมายในการปรับปรุงประสิทธิภาพและลดขนาดก็ดูจะไปในทำนองเดียวกัน ที่สำคัญเมื่อมีการปรับปรุง

เปลี่ยนแปลงภารกิจก็ได้รับคำแนะนำจากบริษัทที่ปรึกษาให้ปรับเปลี่ยนบทบาทจากเดิมที่เน้นแนวปฏิบัติและควบคุมไปเป็นการกำหนดนโยบายและการให้คำปรึกษาทางด้านองค์การและการจัดการเช่นเดียวกันดูหน้าตาแล้วคล้าย ๆ กับทำโคลนนิ่งนั่นแหละ

จนถึงบัดนี้ สกพ. ได้ก้าวออกมาหลายก้าวแล้ว ในการเป็นผู้นำพาราชการไทยไปสู่ความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ โดยมีเส้นชัยคือ กะทัดรัด คล่องตัว มีประสิทธิภาพ ประหยัด คุ่มค่า มีวิสัยทัศน์ทันต่อกระแสโลก มุ่งผลสัมฤทธิ์ โปร่งใส เป็นที่พึงพอใจของผู้รับบริการ....จะประสบความสำเร็จเพียงใดก็คงขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 5 ประการ ที่เป็นองค์ประกอบความสำเร็จของ OPM และองค์ประกอบอื่น ๆ ในระบบราชการ รวมทั้งสภาพแวดล้อมแบบไทย ๆ ด้วย

เขียนเรื่อง ก.พ.อเมริกา ถ้าจะมาจับที่ ก.พ.ไทย คงไม่ใช่ประเด็น ฉะนั้น จะขอจบลงตรงที่ว่าน่าชื่นชมกับความสำเร็จของ OPM ในการสร้างราชการใหม่ที่เล็กกว่าเก่าจนได้รับยกย่องในครั้งนี้เป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นว่า ความพยายาม + เงินอยู่ที่ไหน ความสำเร็จอยู่ที่นั่น !!!!

---

## หนังสืออ้างอิง

1. Reinventing : The U.S. Office of Personnel Management Downsizes with Care, Brenda Paik Sunoo, Senior Editor for Workforce, Workforce February 1998
2. โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในสำนักงาน ก.พ. : อีกด้านหนึ่งของความพยายามปรับภาคราชการฝ่ากระแสวิกฤต, ศิริวรรณ ศิริอารยา, วารสารข้าราชการ ปีที่ 43 ฉบับที่ 2 มี.ค.-เม.ย.2541
3. โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ ตัวอย่างความสำเร็จในการปรับเปลี่ยนและสร้างใหม่, ศูนย์ปฏิบัติการโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ สำนักงาน ก.พ., วารสารข้าราชการปีที่ 43 ฉบับที่ 2 มี.ค.-เม.ย.2541



## การวิเคราะห์และเทียบเคียงผลการดำเนินงาน (Benchmarking)

สมศักดิ์ เจตสุรกานต์\*

บุษบา เจริญผล\*



ในปัจจุบันสภาพการณ์ต่าง ๆ ทั้งสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพทางเศรษฐกิจในประเทศต่าง ๆ มีการผันผวนและเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก

ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชีย ประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจจนแทบจะตั้งตัวไม่ได้ ปัญหาเหล่านั้นต้องได้รับการแก้ไข

อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง รวมทั้งต้องได้รับความร่วมมือทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน  
องค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน จะต้องพัฒนาและปรับปรุงตนเองอยู่ตลอดเวลาเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นได้

โดยผู้บริหารระดับสูงขององค์กร ต้องพยายามพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงาน

\* เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล ๖ สำนักพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลัง สำนักงาน ก.พ.

ขององค์กรให้ประสบผลสำเร็จด้วยวิธีการต่าง ๆ

เช่น การนำหลักการจากทฤษฎีการจัดการสมัยใหม่มาใช้

การว่าจ้างที่ปรึกษาจากภายนอกมาร่วมดำเนินการ

รวมทั้งการเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรทางการบริหารต่าง ๆ เพื่อนำมาปรับใช้กับองค์กรของตน เป็นต้น

แต่วิธีการต่างๆ ดังกล่าวก็ยังไม่สิ่งใดที่จะรับประกันได้ว่า จะสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น องค์กรต่าง ๆ อาจหันกลับมาใช้วิธีการเรียนรู้จากองค์กรอื่น ๆ ทั้งที่เป็นคู่แข่งหรือไม่ใช่คู่แข่ง และองค์กรที่เป็นเลิศในด้านต่าง ๆ และนำมาประยุกต์ใช้กับหน่วยงานของตน

ซึ่งวิธีการหนึ่งที่หลายองค์กรนำมาใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานแล้วประสบผลสำเร็จ ได้แก่ *การวิเคราะห์และเทียบเคียงผลการดำเนินงานหรือการทำ benchmarking* นั่นเอง

บทความนี้จะกล่าวถึงความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับ *Benchmarking* เพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจและสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับองค์กรของตน

## ๑. ความหมายของ Benchmarking

คำว่า *Benchmarking* เป็นคำที่มาจากการทำงานของนักสำรวจที่ดิน ซึ่งหมายถึงรอยสลักหรือหมุดรังวัดที่ทำไว้บน ก้อนหิน กำแพงหรือตึก เพื่อใช้แสดงเป็นเครื่องหมายบ่งชี้ถึงตำแหน่งของแต่ละบุคคลในการสำรวจภูมิประเทศ ดังนั้น *benchmarking* จึงแสดงถึงจุดที่สามารถสังเกตได้ในการใช้วัดหรือใช้เป็นมาตรฐาน เพื่อที่ผู้อื่นสามารถวัดหรือเปรียบเทียบได้<sup>1</sup>

มีผู้ให้ความหมายของ *Benchmarking* ดังนี้

- *Benchmarking* เป็นกระบวนการงานที่ต่อเนื่องและเป็นระบบ ในการจำแนก การสร้างความเข้าใจ และการปรับวิธีการที่ดีที่สุดจากองค์กรทั่วโลก เพื่อนำไปใช้ปรับปรุงการดำเนินงานทางธุรกิจขององค์กร

*Benchmarking is the systematic and continuous process of identifying, understanding and adapting best practices from companies world-wide to help your company to improve its business performance.*

<sup>1</sup> พสุ เดชะรินทร์. "การทำ *Benchmarking* เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของบริษัทต่าง ๆ". วารสารจุฬาลงกรณ์ธุรกิจปริทัศน์ (ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๗๓ กันยายน ๒๕๔๐). หน้า ๑๖.

Benchmarking For World - Class Performance, Breakfast Talk on Benchmarking For World-Class Performance, at Riviera bay Resort Malacca, 12<sup>th</sup> August 1997 (Internet)

• **Benchmarking** คือกระบวนการงานที่เป็นระบบ เพื่อใช้ในการค้นหาและนำวิธีการที่ดีที่สุดมาสู่องค์กร

*Benchmarking is a systematic process to search for and introduce best practice into an organization.*

(Measuring Up : A Primer for Benchmarking in the Australian Public Service (APS) (Internet) )

• **Benchmarking** คือวิธีการในการวัดผล และเปรียบเทียบผลผลิตบริการและกระบวนการงานขององค์กรทั้งภายในและภายนอกอย่างเป็นระบบ เพื่อนำวิธีการที่ดีที่สุดมาสู่องค์กรของตน

*Benchmarking is where you systematically measure and compare the products , services and processes of your organisation-internally and against other relevant organisations- and take the best practices into your organisation.*

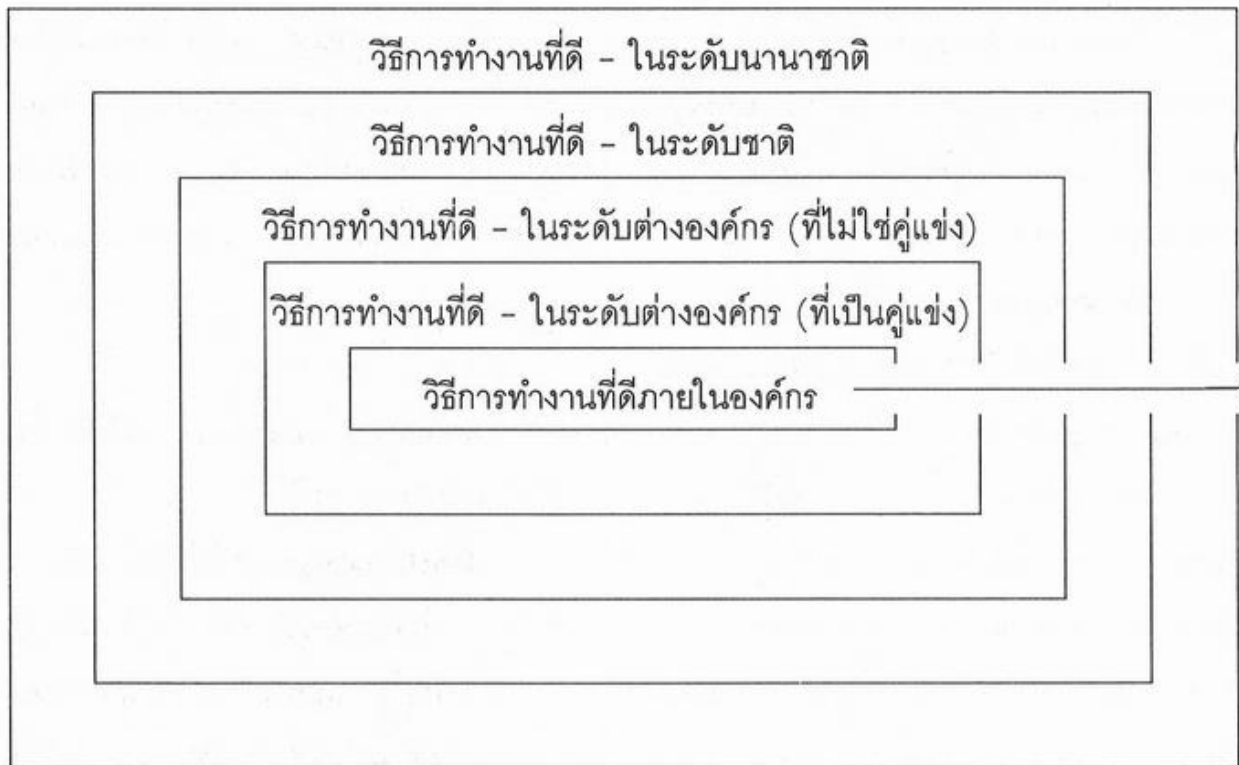
(Australian Public Service (APS), Raising the Standard : Benchmarking for Better Government, MAB/MIAC Report No.21, June 1996 ([http://www. Innovations.gov.au/benchmark.htm](http://www.Innovations.gov.au/benchmark.htm).)

**Michael J. Spendolini** ได้รวบรวมและสรุปความหมายไว้ว่า

**Benchmarking** หมายถึง กระบวนการที่เป็นระบบและต่อเนื่องในการประเมินผลผลิต บริการ และกระบวนการทำงานขององค์กร ซึ่งสามารถใช้เป็นตัวแทนของวิธีการทำงานที่ดีที่สุด เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการปรับปรุงองค์กร <sup>2</sup>

ดังนั้นโดยสรุปแล้ว **Benchmarking** หมายถึง กระบวนการที่เป็นระบบและต่อเนื่องในการประเมินผลผลิต บริการ กระบวนการงานและกระบวนการทำงานขององค์กร เปรียบเทียบกับผลผลิต บริการ กระบวนการงานและกระบวนการทำงานอื่นที่เป็นเลิศ ซึ่งสามารถใช้เป็นตัวแทนของวิธีการที่ดีที่สุด เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการปรับปรุงองค์กร

<sup>2</sup> Michael J. Spendolini, *The Benchmarking Book* (New York : AMACOM,19), p.9



## ๒. หลักการ

หลักการสำคัญของเทคนิค **Benchmarking** คือ ความคิดนอกกรอบสิ่งที่เป็นอยู่ (thinking out of box)<sup>3</sup> กล่าวคือ พยายามมองออกไปจากจุดเดิมที่องค์กรเป็นอยู่หรือที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันไปสู่ระบบที่กว้างขึ้น ดังภาพข้างต้น

การทำ **Benchmarking** เป็น “การเรียนรู้” โดยพยายามประสานแนวคิดหรือวิธีในการปฏิบัติงานขององค์กรอื่น ๆ เข้ามาใช้

ในองค์กรของตนเอง ซึ่ง **Benchmarking** จะสามารถช่วยตอบคำถามที่สำคัญ ๓ ประการ เพื่อนำไปสู่การจัดทำแผนกลยุทธ์ขององค์กรได้แก่

- ในปัจจุบันองค์กรของเราอยู่ ณ จุดไหน (Where are we now?)
- องค์กรของเราต้องการไปสู่จุดไหน (Where do we want to get to?)
- ด้วยวิธีการใดที่เราสามารถไปถึงจุดนั้น ๆ (How do we get there?)

<sup>3</sup> *Opcit*, pp. 22-23



### ๓. วัตถุประสงค์ของการทำ Benchmarking

วัตถุประสงค์หลักของการทำ Benchmarking มีดังนี้

๑. เพื่อที่จะรักษาไว้หรือเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของแต่ละองค์กร
๒. เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและเทคนิคในการบริหารงานของหน่วยงานนั้น ๆ ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น
๓. เพื่อให้การเปรียบเทียบกลายเป็นสิ่งกระตุ้นให้การดำเนินงานของแต่ละบุคคลหรือทั้งองค์กรดีขึ้น
๔. เพื่อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์และวิธีการใหม่ ๆ ในการดำเนินงาน

สาเหตุสำคัญที่ทำให้การทำ benchmarking เป็นที่นิยมอย่างกว้างขวาง คือ

๑. เป็นวิธีการเพิ่มพูนความสามารถในการดำเนินการขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้กระบวนการหรือวิธีการที่ผู้อื่นใช้จนประสบความสำเร็จมาแล้ว มาทำการประยุกต์และพัฒนาให้เข้ากับองค์กรของตนเอง
๒. ช่วยให้เกิดการเพิ่มพูนความสามารถขององค์กรต่าง ๆ เป็นไปอย่างรวดเร็ว อีกทั้งยังสามารถส่งผลให้การปรับปรุงและเพิ่มพูนความสามารถในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์กรเป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นและอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น ในการประยุกต์เทคนิค Benchmarking จึงต้องกำหนดสิ่งที่จะทำการวัดเทียบเคียงที่สำคัญ ๆ ดังนี้<sup>4</sup>

สิ่งที่ใช้ในการวัดเทียบเคียง	ตัวชี้วัด
๑. ผลผลิตและบริการ	• สินค้าที่เสร็จสมบูรณ์ รูปแบบของสินค้าและบริการ
๒. กระบวนการ	• วิธีการผลิตและการสนับสนุนสินค้าและบริการ
๓. ปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนการผลิตและบริการ	• การเงิน งบประมาณ ทรัพยากรบุคคล ฯลฯ
๔. การจัดองค์กร	• ต้นทุน รายได้ ตัวชี้วัดผลผลิต ตัวชี้วัดคุณภาพสินค้าและบริการ
๕. กลยุทธ์	• แผนงานทั้งระยะสั้นและระยะยาว กระบวนการในการวางแผน

<sup>4</sup> Opcit, p 29

## ๔. ประโยชน์ของการทำ Benchmarking

การทำ **Benchmarking** เป็นกระบวนการที่ไม่มีวันจบสิ้น เป็นกระบวนการที่ช่วยในการพัฒนาองค์กรอย่างต่อเนื่องท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ช่วยในการจัดทำกลยุทธ์โดยการศึกษาจากประสบการณ์และกลยุทธ์ขององค์กรอื่นจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรของตนในสภาวะการณ์ต่าง ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงไป

เป็นประโยชน์สำหรับองค์กรที่สนใจการปรับปรุงระบบกระบวนการในการทำงาน เนื่องจากเป็นการเปิดโอกาสให้มองเห็นสิ่งต่าง ๆ ได้ในแง่มุมที่ผิดแผกไปจากเดิมที่องค์กรเป็นอยู่ การทำ **Benchmarking** ก่อให้เกิดการปรับปรุงระบบที่แท้จริง

ซึ่งการศึกษาจากองค์กรภายนอกย่อมทำให้องค์กรสามารถนำเทคโนโลยี ทักษะ โครงสร้าง ความสามารถใหม่ ๆ เข้ามาประยุกต์ใช้ภายในองค์กรของตน และช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ขององค์กรในการดำเนินการต่าง ๆ ได้ เนื่องจากโดยปกติการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ขององค์กรมักจะไม่พิจารณาถึงภายนอกองค์กรเพื่อใช้ในการหาทางออกหรือทางแก้ไข

ปัญหาที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือที่สำคัญต่อการเพิ่มพูนแนวความคิด และการเรียนรู้ในด้านต่าง ๆ

การทำ **Benchmarking** อยู่ตลอดเวลา เป็นการช่วยให้องค์กรเปิดรับความคิดใหม่ ๆ การเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาของเทคโนโลยี

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการทำ **Benchmarking** คือ

- ช่วยปรับปรุงคุณภาพองค์กร
- นำไปสู่การลดต้นทุน
- สร้างความต้องการ (buy-in) การเปลี่ยนแปลง
- ช่วยให้แต่ละคนแสดงแนวความคิดใหม่ ๆ
- ช่วยให้เกิดการขยายแนวทางการปฏิบัติงานขององค์กรให้กว้างขวางขึ้น
- ช่วยสร้างวัฒนธรรมที่นำไปสู่แนวความคิดใหม่ ๆ
- เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้
- เพิ่มพูนความพึงพอใจของพนักงานที่ติดต่อกับลูกค้าโดยตรงในด้านของการแนะนำการเพิ่มอำนาจการตัดสินใจ และความรู้สึกในความเป็นเจ้าของงานนั้น ๆ
- ใช้ทดสอบดูว่าเป้าหมายการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานเข้มงวดมากไปหรือไม่

- แก้ไขปัญหาของพนักงานที่ติดต่อกับลูกค้าโดยตรงเกี่ยวกับความเชื่อว่าจะสามารถดำเนินการให้ดีขึ้นได้

- สร้างมุมมองธุรกิจจากภายนอก
- ยกกระดานการปฏิบัติงานตามศักยภาพสูงสุดขององค์กร

นอกจากนั้นยังสามารถประยุกต์ใช้ Benchmarking ในเรื่องต่าง ๆ ได้ ดังนี้

- การกำหนดและกลั่นกรองกลยุทธ์การดำเนินงาน
- การยกเครื่อง (re-engineer) กระบวนการทำงานและระบบธุรกิจ
- การปรับปรุงกระบวนการงานและระบบธุรกิจอย่างต่อเนื่อง
- การวางแผนกลยุทธ์และการกำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน
- การแก้ไขปัญหาเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กร
- การเพิ่มพูนแนวความคิดและการศึกษาทางการบริหารจัดการ
- การเปรียบเทียบและประเมินผลการปฏิบัติงานของตลาด/กลุ่มธุรกิจ/กลุ่มงาน
- การใช้เป็นตัวกระตุ้นการเปลี่ยนแปลง

## ๕. ประเภทของการทำ Benchmarking

การทำ Benchmarking สามารถแบ่งได้ ๒ ประเภทหลัก ๆ ดังนี้

๑. การทำ Benchmarking ตาม ลักษณะวิธีการของการทำ Benchmarking ได้แก่ <sup>5</sup>

### ๑.๑ Competitive Benchmarking

เป็นการทำ Benchmarking กับองค์กรที่เป็นคู่แข่งกันโดยตรง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบองค์กรที่อยู่ในตลาดหรืออุตสาหกรรมเดียวกันหรือมีสินค้าหรือกระบวนการในการทำงานที่แข่งขันกันโดยตรง

วิธีดังกล่าวนี้พบว่ามีข้อดี คือทำให้องค์กรสามารถพิจารณาได้ว่าองค์กรของตนเมื่อเปรียบเทียบกับคู่แข่งแล้วเป็นอย่างไร และเป็นการง่ายในการวัดและเปรียบเทียบ

อย่างไรก็ดีมีข้อจำกัดในแง่ของความยากลำบากในการหาข้อมูลที่ต้องการ โดยเฉพาะข้อมูลในรายละเอียด เนื่องจากองค์กรเป้าหมายไม่ให้ความร่วมมือ โดยเฉพาะเป้าหมายที่เป็นคู่แข่งกัน

### ๑.๒ Cooperative Benchmarking

เป็นการทำ Benchmarking กับองค์กรเป้าหมาย ซึ่งมักเป็นองค์กรชั้นนำในอุตสาหกรรม ที่ไม่ใช่องค์กรคู่แข่งกันโดย

<sup>5</sup> พสุ เดชะรินทร์, อ้างแล้ว, หน้า ๒๒-๒๓

ตรง และจะไม่เกิดปัญหาในเรื่องของการรักษาความลับ

การทำ **Benchmarking** ในลักษณะนี้ ความรู้และทักษะต่าง ๆ จะมีการถ่ายทอด อยู่เพียงด้านเดียว นั่นคือ จากองค์กรเป้าหมาย ไปยังองค์กรที่ต้องการทำ **Benchmarking** จึงทำให้การทำ **Benchmarking** โดยวิธีนี้นิยม กันอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน

#### ๑.๓ Collaborative Benchmarking

เป็นการแลกเปลี่ยนความรู้ในกิจกรรม หรือกระบวนการต่าง ๆ ร่วมกันในหลาย ๆ องค์กร โดยคาดหวังว่าการเรียนรู้ระหว่างกัน จะนำไปสู่การพัฒนาและเพิ่มพูนความสามารถ ในการดำเนินงานได้

การทำ **Benchmarking** โดยวิธีการนี้ เป็นเพียงการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านตัวเลขกัน เท่านั้น ไม่ได้ให้ความสนใจต่อคำถามที่ว่า ทำไม หรือทำอย่างไร

#### ๑.๔ Internal Benchmarking

เป็นการทำ **Benchmarking** กับองค์กร ภายใน ซึ่งเป็นวิธีการที่นิยมทำกันในองค์กร ที่มีขนาดใหญ่ เนื่องจากมีกระบวนการหรือ กิจกรรมภายในองค์กรที่มีลักษณะคล้ายกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการกระจายข้อมูล หรือความรู้ไปยังกลุ่มอื่น ๆ ภายในองค์กร

การทำ **Benchmarking** ด้วยวิธีนี้จะเป็น การเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ให้กับ ทีมงานก่อนการทำ **Benchmarking** กับองค์กร ภายนอกหรือหน่วยงานอื่น

การทำ **Benchmarking** ในลักษณะนี้ เป็นวิธีที่ประหยัดและง่ายที่สุดและข้อได้ เปรียบในแง่ของการสนับสนุนให้เกิดการใช้ ข้อมูลหรือกระบวนการติดต่อสื่อสารภายใน องค์กร ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรภายใน องค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และได้มีการ ทดสอบและทดลองก่อนที่จะไปดำเนินการ กับองค์กรภายนอก

อย่างไรก็ดีข้อเสียสำคัญของการทำ **Internal Benchmarking** คือ

ทำให้เกิดมุมมองที่แคบเฉพาะเพียง แต่ในองค์กรของตนเท่านั้น ทำให้ละเลย ความสำคัญขององค์กรอื่นว่าอาจจะมีวิธีการ ดำเนินงานที่ดีกว่า

๒. การทำ **Benchmarking** ตามประเภทกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ <sup>๖</sup>

#### ๒.๑ Process Benchmarking

เป็นการเปรียบเทียบกระบวนการต่าง ๆ ในการทำงานและระบบในการดำเนินงาน ขององค์กรที่ดีที่สุดจากองค์กรประเภทต่าง ๆ

<sup>๖</sup> พสุ เดชะรินทร์, อ่างแล้ว, หน้า 24-25



ที่มีลักษณะในการดำเนินงานที่เหมือนหรือคล้ายกัน ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาในการดำเนินงานและสู่การผลิตที่สูงขึ้น หรือด้านการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายลง

#### ๒.๒ Result Benchmarking

เป็นการเปรียบเทียบผลลัพธ์ (Outcome) ในการดำเนินการ (ตั้งแต่ ๒ ประการขึ้นไป) กับดัชนีชี้ผลลัพธ์ในการดำเนินงานที่ได้มีการจัดทำไว้ล่วงหน้าและดัชนีชี้ผลลัพธ์นี้ไม่ใช่มาตรฐานในการวัดทั่ว ๆ ไป แต่เป็นเครื่องวัดที่องค์กรใช้วัดความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กร

Result Benchmarking นี้จะเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญในการบ่งบอกถึงความแตกต่าง หรือช่องว่างในผลการดำเนินงานที่องค์กรต่าง ๆ สามารถที่จะพัฒนาได้อีกด้วย และยังช่วยผู้บริหารในการวิเคราะห์ข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

#### ๒.๓ Performance Benchmarking

เป็นการประเมินสถานภาพทางการแข่งขันโดยพิจารณาหรือเปรียบเทียบในด้านของสินค้าหรือบริการ การทำ Benchmarking ในลักษณะนี้สามารถทำได้โดยไม่ให้องค์กรเป้าหมายรู้ตัวได้ เช่น การทำ Reverse Engineering เป็นต้น

#### ๒.๔ Strategic Benchmarking

การทำ Benchmarking ในลักษณะนี้

มักจะไม่นับหรือให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมมากนัก แต่จะให้ความสนใจกับกลยุทธ์ที่องค์กรใช้เพื่อศึกษากลยุทธ์ที่ดีที่สุดที่องค์กรอื่นไปใช้และประสบผลสำเร็จในการแข่งขัน

#### ๒.๕ Best Practice Standards/Benchmarks

เป็นรูปแบบหนึ่งของการกำหนดมาตรฐาน (Standards) ที่สามารถกำหนดให้เป็นเป้าหมายในการเปรียบเทียบกับผลการดำเนินการที่แท้จริง ซึ่งมักจะแบ่งออกเป็น ๓ ระดับ ได้แก่

##### ๑. ระดับขั้นต่ำ (minimum standards)

ได้แก่ระดับที่การดำเนินงานหรือบริการสามารถบรรลุถึงได้ตลอดเวลา

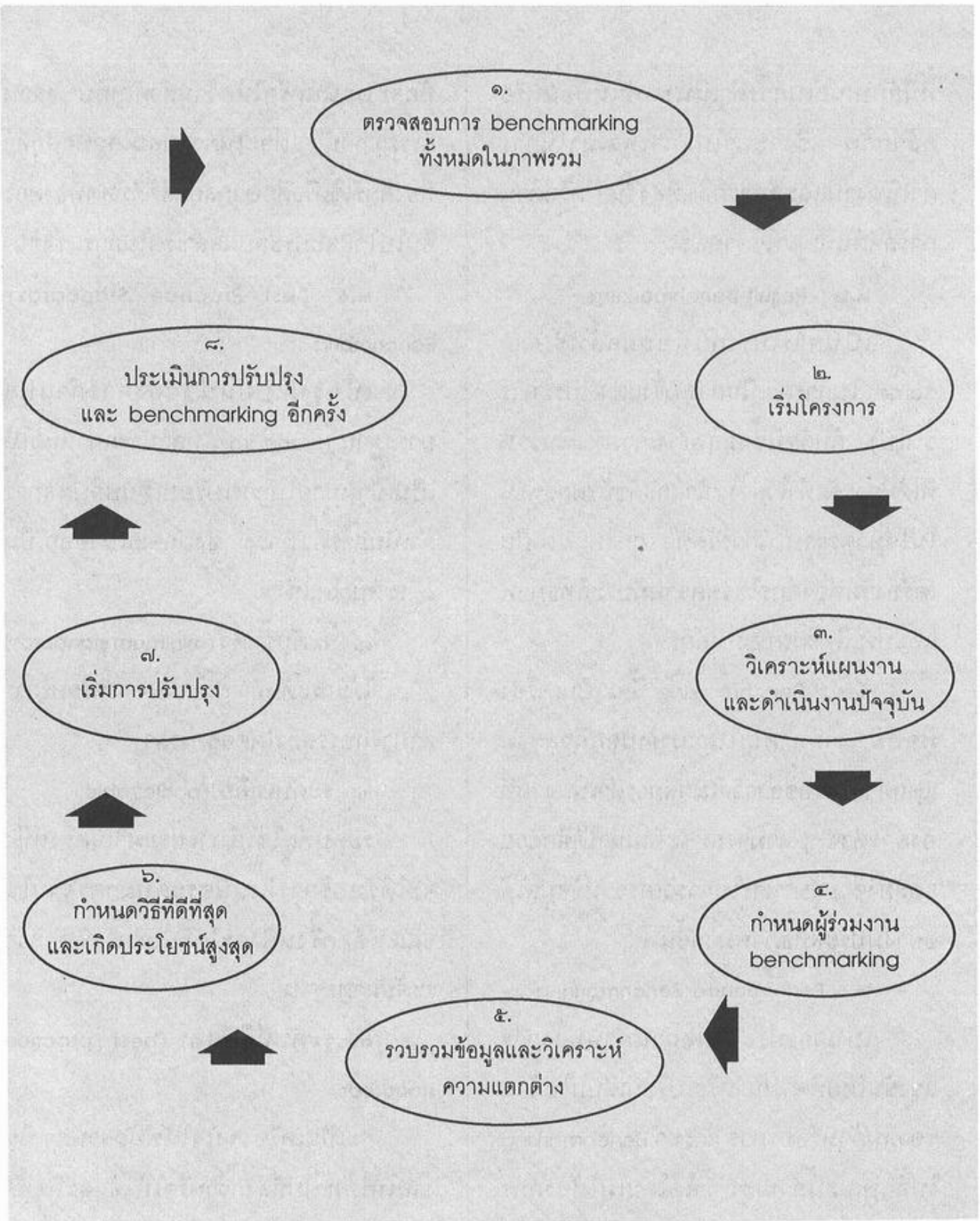
##### ๒. ระดับเฉลี่ย (achievable)

ระดับที่ผู้ใช้บริการประมาณครึ่งหนึ่งจะได้รับบริการที่เหนือระดับมาตรฐานในขณะที่อีกครึ่งหนึ่งจะได้รับบริการที่ต่ำกว่าระดับมาตรฐาน

##### ๓. ระดับที่ดีที่สุด (best practice standards)

จะเป็นเครื่องจูงใจให้พนักงานดำเนินงานให้ได้ระดับที่สูงกว่าหรือให้ได้ผลผลิตที่ดีกว่าปกติ

นอกจากนี้ยังมีการแบ่งประเภทของการทำ Benchmarking อีกหลายวิธีซึ่งจะไม่ขอกล่าวถึงในบทความนี้



แผนภาพ : ขั้นตอนการทำ benchmarking

## ๖. ขั้นตอนการทำ Benchmarking

การทำ Benchmarking สามารถสรุปได้เป็น ๘ ขั้นตอนตามแผนภาพ ดังนี้ <sup>7</sup>

๑. การตรวจสอบ Benchmarking ทั้งหมดในภาพรวม (Complete the benchmarking audit) ในขั้นตอนนี้จะเป็นการพิจารณาในภาพรวมขององค์กร โดยการตั้งคำถามในเบื้องต้นว่า

- ทำไมจึงเลือกทำ Benchmarking?

องค์กรส่วนใหญ่เลือกทำ Benchmarking เนื่องจาก

- องค์กรต้องการทบทวนวิธีปฏิบัติที่ดีอยู่แล้วในปัจจุบัน และต้องการยกระดับองค์กรและแผนงานขององค์กรให้เข้าสู่มาตรฐานสากล

- องค์กรมีการเจริญเติบโตขึ้นในด้านความต้องการของลูกค้าเกี่ยวกับการบริการหรือองค์กรมีแรงกดดันเกี่ยวกับงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ

- องค์กรมีการปรับปรุงโครงสร้างใหม่ หรือมีคู่แข่งในการให้บริการ

- องค์กรต้องการให้บริการที่ดีขึ้น หรือมีมาตรฐานการให้บริการที่ดีขึ้น

- เมื่อใดที่จะทำการ Benchmarking ?

- เมื่อแผนกลยุทธ์ถูกนำมาใช้และการทำ Benchmarking จะช่วยสนับสนุนแผนกลยุทธ์นั้น

- เมื่อการบริหารจัดการและบุคลากรได้ถูกนำไปสู่กระบวนการทำงานที่ดีขึ้นและทรัพยากรรวมทั้งระบบการทำงาน สามารถสนับสนุนการดำเนินงานได้

- เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องนำแนวคิดใหม่ ๆ มาใช้ในองค์กร

- จะทำการ Benchmarking อะไร ?

- สิ่งที่เป็นต้องวัดและเทียบเคียงขึ้นกับวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์และปัจจัยสู่ความสำเร็จ (critical success factors) ขององค์กร

- ตัวอย่างปัจจัยที่สามารถทำการวัดเทียบเคียง ได้แก่

๑. คุณภาพของการให้คำปรึกษาแนะนำแก่รัฐบาลและสังคม

๒. ต้นทุนด้านทรัพยากรของแผนงานและบริการ

๓. ผลการผลิตและผลลัพธ์ของแผนงาน

๔. ผลผลิตภาพ(productivity) และการจัดการทางการเงิน

<sup>7</sup> MAB/MIAC Report No.21 (June 1996), Raising the Standard : Benchmarking For Better Government. (Australian Government Publishing Service, 1996) | pp.12-13

## ๒. เริ่มโครงการ Benchmarking (Start the project)

- พิจารณาว่าจะใช้การ Benchmarking ในรูปแบบใด (ผลลัพธ์, กระบวนการ, วิธีการที่ดีที่สุด ฯลฯ)
- จำแนกและพิจารณาผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและบุคคลที่ต้องใช้ในแผนงานหรือบริการที่จะทำการ Benchmarking
- จัดทีมงานโครงการตามความเหมาะสม, ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอก (key internal/external stakeholders) รวมทั้งบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้อง
- เตรียมการสำหรับงาน Benchmarking ; ให้ความรู้ด้านการวิจัย การวัดผลการสำรวจลูกค้าและบุคลากร การวิเคราะห์ขั้นตอนการทำงาน

## ๓. วิเคราะห์แผนงานและผลการดำเนินงาน ในปัจจุบัน (Analyse current plans and performance)

- ทบทวนกลยุทธ์ แผนงานและกระบวนการที่เป็นอยู่ขององค์กร
- จำแนกและพิจารณาการวัดผลการดำเนินงาน รวมทั้งการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันในส่วนที่จะทำการ Benchmarking
- พิจารณาว่าจะเปรียบเทียบผลการดำเนินงานอย่างไร เพื่อให้สู่ระดับการปฏิบัติ

งานที่ดีที่สุด (best practice level)

- จำแนกและพิจารณาโอกาสในการปรับปรุงผลการดำเนินงาน

## ๔. กำหนดผู้ร่วมงาน (Establish benchmarking partners)

- พิจารณาองค์กร เครือข่าย กรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับองค์กรของเรา
- ระบุงค์กรที่น่าสนใจและทราบว่า เป็นหน่วยงานที่มีการปฏิบัติงานที่ดี สามารถนำมาเป็นผู้ร่วมงาน (หรือระบุหน่วยงานภายในกรณีเป็น internal benchmarking)
- พิจารณาข้อมูลและแผนงานที่ดีที่สุดซึ่งสามารถใช้ในการเปรียบเทียบอย่างเหมาะสม
- ติดต่อกับผู้ร่วมงาน benchmarking ที่ได้ระบุ/กำหนด
- จัดทำรูปแบบจำลองวิธีการที่จะทำการ benchmarking ติดต่อกับลูกค้าเยี่ยมชม รวบรวมข้อมูล

## ๕. รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ความแตกต่าง (Get the data and analyse differences)

- ทบทวนงานวิจัยและข้อเท็จจริง งานสำรวจที่เกี่ยวข้อง
- วิเคราะห์ต้นทุน คุณภาพและผลลัพธ์



ของการดำเนินงานว่ากระบวนการหรือการให้บริการนั้นสามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพมากกว่าเดิมหรือไม่

- กำหนดเป้าหมายผลการดำเนินงานใหม่และมาตรฐานการให้บริการโดยใช้ข้อมูลที่ได้จากการทำ benchmarking

๖. กำหนดวิธีการที่ดีที่สุดและเกิดประโยชน์สูงสุด (Identify best practices and most useful improvements)

- ทางเลือกของวิธีการที่ดีที่สุดที่เลือกมาโดยทีมงาน จะต้องเป็นวิธีการที่ดีที่สุดของการทำงาน, มีผลกระทบสูงสุดต่อการวัดผลการทำงานและมีผลกระทบที่ต้องเห็นได้ชัดเจน

- การนำไปปฏิบัติจำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบและ/หรือได้รับความร่วมมือ, เตรียมความพร้อมขององค์กรสำหรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

- เตรียมแผนการติดต่อสื่อสารและการให้คำปรึกษาแนะนำ

๗. เริ่มการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงาน (Start improvements in practice)

- ชักชวนให้กลุ่มทำงานทั้งหมดและองค์กรทำการเปลี่ยนแปลง

- ทำตามลำดับขั้นของการปรับปรุงผลการดำเนินงานและทำการวัดผลให้เป็นไปตามที่ตั้งไว้เหมาะสม

- ดำเนินงานฝึกอบรมและเปลี่ยนแปลงตามที่กำหนดไว้ในแผนงานและดำเนินการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

๘. ประเมินการปรับปรุงและทำการ benchmarking อีกครั้ง (Assess improvements and re-benchmark)

- ตรวจสอบการวัดผลการปฏิบัติงานว่าเป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือไม่

- ทำการ benchmarking เป้าหมายอีกครั้งในช่วงเวลาที่เหมาะสมและพิจารณาดูว่าก้าวหน้าขึ้นบ้างหรือไม่

- พิจารณา benchmarking partners ใหม่ ๆ ในเรื่องใหม่ ๆ

### ๗. ข้อควรพิจารณาในการทำ

#### Benchmarking<sup>8</sup>

การทำ Benchmarking อาจก่อให้เกิดอารมณ์หรือความรู้สึกที่ไม่ยอมรับเกิดขึ้นภายในองค์กรได้ และได้มีการวิจารณ์กันอย่างกว้างขวางถึงการทำให้ Benchmarking ดังนี้

<sup>8</sup> พสุ เดชะรินทร์, อ่างแล้ว, หน้า ๒๑-๒๒

### ๑. Spying

ผู้บริหารบางคนมีความเชื่อว่าการทำ **Benchmarking** คือการทำงานจารกรรมชนิดหนึ่ง ซึ่งอาจจะขัดกับเรื่องของศีลธรรมและจริยธรรมของผู้บริหาร

### ๒. Copycatting

มองว่า **Benchmarking** เป็นการลอกเลียนแบบความคิดสร้างสรรค์ของผู้อื่น ทั้งนี้ **Benchmarking** ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายให้มีการลอกเลียนแบบแต่เป็นวิธีการช่วยให้ผู้บริหารสามารถเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ

### ๓. Not Invented Here

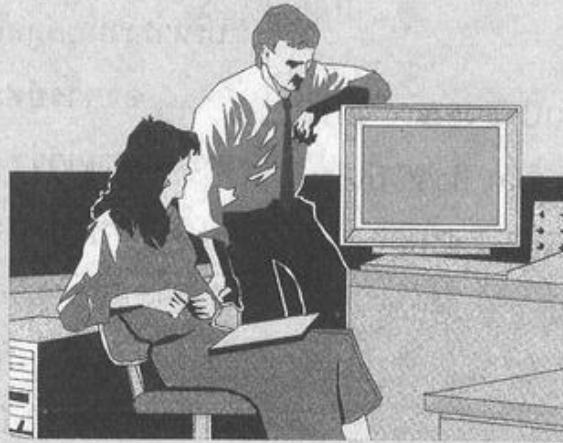
ไม่ยอมปรับสิ่งต่าง ๆ ที่ไม่ได้เกิดจากภายในองค์กรเอง นอกจากนี้ผู้บริหารอาจมีความเกรงกลัวว่าสิ่งที่ผู้อื่นทำสำเร็จไม่

สามารถนำมาปฏิบัติได้ในองค์กรของตน หรือมีความเชื่อว่าองค์กรของตนมีความแตกต่างจากผู้อื่น

บทความนี้ ผู้เขียนได้พยายามศึกษาและรวบรวมจากบทความ เอกสารวิชาการต่าง ๆ จากข้อมูลในอินเทอร์เน็ต และจากประสบการณ์ที่ผู้เขียนได้เข้าร่วมดำเนินงาน **Benchmarking** กับบริษัทที่ปรึกษาต่างประเทศ ในโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพกรมสรรพากร จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรต่าง ๆ ในการนำ **Benchmarking** ไปใช้ในการปรับปรุงองค์กรของตนเพื่อนำไปสู่ความเป็นเลิศได้ประสบผลสำเร็จด้วยดี

## บทบาทบางประการของผู้บังคับบัญชา

อารีย์ วชิรวิภากร\*



ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้า มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์กรมากที่สุด หน่วยงานหรือองค์กรใดจะพัฒนาไปได้มากน้อยแค่ไหน ขึ้นอยู่กับผู้นำหรือหัวหน้าของหน่วยงานนั้น การที่ผู้บังคับบัญชาจะสามารถนำองค์กรให้เจริญก้าวหน้าได้นั้น จะต้องเป็นนักบริหารที่ดี มีความรู้ความเข้าใจในหลักการบริหาร ประกอบกับความรู้ด้านวิชาการในหน่วยงานนั้นด้วย

นักบริหารที่ดีนั้นอาจไม่จำเป็นต้องมีความรู้ซึ่งด้านวิชาการในหน่วยงานนั้น ๆ ก็ได้ แต่ในทางตรงกันข้าม นักวิชาการที่ดีเยี่ยมจะไม่ประสบความสำเร็จในการเป็นนักบริหารที่ดี

ถ้าขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหาร ความรู้ความเข้าใจในด้านการบริหารจึงเป็นปัจจัยสำคัญในผลสำเร็จของนักบริหาร

การบริหารจึงเป็นขบวนการสำคัญที่นักบริหาร จะนำปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั้งภายในและภายนอกองค์กร มาผสมกลมกลืนกัน เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้

ปัจจัยต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในขบวนการบริหารนั้นมีมากมายหลายชนิด

แต่มีปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญอยู่ ๔ ชนิด คือ ปัจจัยที่หนึ่ง “คน” เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะทำให้การบริหารนั้นประสบความสำเร็จ

\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สถาบันราชภัฏธนบุรี

สำเร็จมากน้อยแค่ไหน คนเป็นปัจจัยที่แปรปรวนได้ง่าย และควบคุมยากที่สุด มีความผันแปรตามภาวะการต่าง ๆ และสิ่งแวดล้อม การบริหารคนหรือการบริหารงานบุคคลจึงเป็นหลักวิชาการที่ลึกซึ้ง มีการศึกษาค้นคว้า และเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

ปัจจัยที่สอง “งบประมาณ” เป็นปัจจัยที่จะช่วยให้สามารถจัดหาสิ่งจำเป็นในการบริหารงาน เป็นปัจจัยที่จะช่วยบันดลให้มีอุปกรณ์และปัจจัยที่จำเป็นอื่น ๆ ในการบริหารงาน

ปัจจัยที่สาม “วัสดุอุปกรณ์” เป็นสิ่งที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานสามารถดำเนินการไปได้อย่างรวดเร็ว

ปัจจัยสุดท้าย “การบริหาร” เป็นการนำเอาปัจจัยทั้ง ๓ มาคลุกเคล้าผสมให้กลมกลืนกัน เพื่อให้กิจกรรมต่าง ๆ สำเร็จตามเป้าประสงค์

ดังนั้น นักบริหารที่ดีจึงต้องเป็นผู้ที่สามารถควบคุมพฤติกรรมของบุคคลภายในองค์กร ให้ร่วมกันปฏิบัติงานให้เป็นไปในทิศทางที่กำหนดไว้ บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายภายในเวลาที่กำหนดไว้ และให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดในการปฏิบัติงานการบริหารคนหรือหลักการบริหารงานบุคคลจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่นักบริหารจะขาดเสียมิได้

## การบริหารงานบุคคล

จากที่กล่าวแล้วว่า “คน” เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในขบวนการบริหาร การบริหารงานบุคคลหรือการบริหารคน จึงเป็นเรื่องที่ยุ้งยากซับซ้อน มีผู้รู้ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลในแง่มุมต่าง ๆ กัน

อาจารย์สมพงษ์ เกษมสิน ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารงานบุคคลเป็นขบวนการที่จะสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาอยู่ภายในองค์กร โดยวิธีการต่าง ๆ กัน บำรุงรักษาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหล่านี้ให้คงอยู่ในองค์กรให้นานที่สุด ขจัดบุคคลที่ไม่มีความรู้ความสามารถให้ออกจากองค์กรด้วย

Felix A.Negro ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้ ๒ ประการ เช่นเดียวกัน คือการสรรหาคนใหม่ที่มีความรู้ความสามารถเข้าสู่องค์กรและพัฒนาคนในองค์กรให้มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น

Lawrence Apply ได้ให้ความหมายไว้ ๓ ประการ คือประการแรก เป็นการวางแผนงาน เพื่อเลือกสรรคนที่มีความรู้ความสามารถ การวางแผนการใช้คน การพัฒนาคน ประการที่สอง เป็นการกำหนดกระบวนการเกี่ยวกับบุคคลเพื่อเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน เช่น การให้รับเงินเดือน การจัดสวัสดิการ การแต่งตั้งโยกย้าย ประการ



ที่สาม ได้แก่ การศึกษาวิจัยในเรื่องต่าง ๆ เพื่อพัฒนาการบริหารงานบุคคลให้ดียิ่งขึ้น

Dale S. Beach ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารงานบุคคลจะประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ๑๐ ขั้นตอน คือ

- การกำหนดนโยบาย
- การวางแผนงาน
- การเลือกสรร
- การฝึกอบรม
- การกำหนดค่าตอบแทน
- การจัดอัตราค่าจ้าง
- การสร้างแรงจูงใจ
- การสร้างผู้นำ
- มนุษยสัมพันธ์
- สิ่งแวดล้อม

จากความหมายของผู้รู้ต่างๆ นั้น อาจกล่าวได้ว่า การบริหารงานบุคคลเป็นภารกิจของนักบริหารที่ต้องปฏิบัติต่อบุคคลภายในองค์กร เพื่อให้บุคคลเหล่านี้เป็นทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุดภายในองค์กรตลอดเวลา ซึ่งจะส่งผลสำเร็จต่อเป้าหมายขององค์กร ดังนั้น การบริหารงานบุคคลจึงเป็นขบวนการในการบริหารทรัพยากรมนุษย์เช่นเดียวกับการบริหารทรัพยากรอื่น ๆ ซึ่งจะต้องมีการลงทุน การศึกษาวิจัย การพัฒนาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด การบริหารงานบุคคลมีขอบเขตกว้างขวาง ตั้งแต่การสรรหาบุคคลเข้าทำงาน จนกระทั่งพ้นจากงานอย่างมีความสุข

## บทบาทของผู้บังคับบัญชา

หลักการบริหารงานบุคคลที่มีการกล่าวขวัญกันมากที่สุดประการหนึ่ง คือ การเป็นผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชากับผู้ปฏิบัติงานมีบทบาทที่แตกต่างกัน ผู้ที่เริ่มเป็นผู้บังคับบัญชาครั้งแรก จึงจำเป็นต้องเรียนรู้ถึงบทบาทของผู้บังคับบัญชา ต้องเรียนรู้ถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ภายในหน่วยงาน เพราะบุคคลเหล่านี้ได้เปลี่ยนแปลงบทบาทจากผู้ปฏิบัติงานมาเป็นหัวหน้า บุคคลที่เป็นผู้บังคับบัญชาครั้งแรกอาจต้องเสียเพื่อนร่วมงานหรือมิตรภาพระหว่างเพื่อนไป ถ้าไม่มีการทำความเข้าใจซึ่งกันและกัน และไม่ได้รู้ซึ่งถึงบทบาทหน้าที่ของกันและกัน ผู้บังคับบัญชาจะต้องเป็นกันชนระหว่างผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปกับผู้ทำงาน

ผู้บังคับบัญชาพึงระลึกอยู่เสมอว่า การที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนั้น ก็เพื่อที่จะช่วยการทำงานของผู้บังคับบัญชาระดับสูงให้เกิดประสิทธิภาพ มีความถูกต้องเหมาะสมสอดคล้องกับหลักการและข้อเท็จจริงต่าง ๆ

ผู้บังคับบัญชาที่ดีจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

๑. รู้จักหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งและของตน ผู้บังคับบัญชาทุกระดับจำเป็นต้องรู้ถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ เพื่อที่จะไม่ทำงานก้าวท้าวไปถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของอีกตำแหน่งหนึ่ง ผู้บังคับบัญชาต้องรู้ซึ่งถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งอย่างชัดเจน หากมิใช่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงสุดของหน่วยงาน จะต้องเรียนรู้และสอบถามให้แน่ชัดจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงว่า ตนได้รับมอบหมายให้มีอำนาจบังคับบัญชามากน้อยเพียงใด ทั้งในด้านการสั่งการและการดำเนินงานในหน้าที่

๒. สร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ร่วมปฏิบัติงาน ทั้งผู้บังคับบัญชาที่อยู่เหนือขึ้นไป ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ปฏิบัติงานในระดับเดียวกันทั้งภายในและภายนอกองค์กร เพื่อให้เกิดความเข้าใจและความร่วมมือในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรู้ซึ่งถึงอุปนิสัย ความสนใจของผู้ที่เราร่วมปฏิบัติงานด้วย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเราต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับบุคคลทั้ง ๔ ทิศ คือ ทิศเหนือ ผู้บังคับบัญชา ทิศใต้ ผู้ใต้บังคับบัญชา ทิศตะวันออก ผู้ร่วมงานในระดับเดียวกันในองค์กร ทิศตะวันตก ผู้ร่วมงานภายนอกองค์กร

๓. มีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจในงาน ทั้งในงานด้านบริหาร วิชาการ ตลอดจนเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สามารถก้าวทันและปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ความรู้ความเข้าใจในนโยบายของรัฐบาล และปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บังคับบัญชาต้องมีความเข้าใจ และต้องสามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารให้สอดคล้องกับความจำเป็นเร่งด่วนของประเทศชาติได้

๔. มีบุคลิกภาพที่คงที่ ผู้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตนต่อผู้อื่นอย่างสม่ำเสมอไม่วางตนเหนือผู้อื่น ไม่ยกตนข่มท่าน มีความคงเส้นคงวาทั้งอารมณ์และการปฏิบัติ หากผู้บังคับบัญชามีอารมณ์อ่อนไหวง่าย จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่กล้าเข้าหาเพื่อปรึกษาหารือในเรื่องงานหรือเรื่องส่วนตัว เพราะไม่ทราบว่าจะขณะที่เข้าพบนั้นผู้บังคับบัญชามีอารมณ์ดีหรือไม่

๕. มีการปรับปรุงเวลาการปฏิบัติงานให้เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาต้องมีเวลาที่จะให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้าปรึกษาหารือในเรื่องงานต่าง ๆ ได้ สามารถอุทิศเวลาให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้อย่างเหมาะสม ลักษณะของ

ผู้บังคับบัญชา จะต้องมาทำงานก่อนแต่กลับทีหลัง เพื่อที่จะได้มีเวลาติดตามผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา แต่อย่างไรก็ดีผู้บังคับบัญชาจะต้องคำนึงถึงสุขภาพจิตและสุขภาพกายของผู้ใต้บังคับบัญชา ไม่แย่งเวลาพักผ่อนของผู้ใต้บังคับบัญชามากเกินไป

๖. ปรับปรุงประสิทธิภาพของงานที่รับผิดชอบ ผู้บังคับบัญชาจะต้องมีแนวความคิดที่จะปรับปรุงงานให้เหมาะสมกับภาวะการที่เปลี่ยนแปลงไป มีความคิดริเริ่มที่จะใช้ระบบการบริหารหรือเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาช่วยงาน ลดขั้นตอนการทำงานให้สั้นกะทัดรัด ประหยัด สร้างขวัญกำลังใจให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ลดอัตราการเข้าออกงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ให้มีระบบการพัฒนาและลับเปลี่ยนหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

๗. เรียนรู้วิธีการปฏิบัติงานจากข้อผิดพลาด จะต้องยึดถือแนวความคิดที่ว่าคนที่ไม่เคยทำงานผิด คือผู้ที่ไม่เคยทำงาน ดังนั้นจึงไม่ควรวิตกกังวลจากการผิดพลาดในการทำงาน ผู้บังคับบัญชาต้องเรียนรู้วิธีการแก้ไขข้อผิดพลาดมาเป็นบทเรียนในการปรับปรุงงานให้ดีขึ้นแต่ต้องระลึกอยู่เสมอว่าการผิดพลาดในการทำงานจะต้องไม่เกิดขึ้นอย่างซ้ำซาก

การสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

ผู้บังคับบัญชาจะต้องมีความเชื่อมั่นในงานที่ได้รับมอบหมาย ถึงแม้ว่างานที่ได้รับมอบหมายจะไม่ชอบก็ไม่ต้องแสดงออกให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้รับรู้ หากผู้ใต้บังคับบัญชารู้ว่างานที่กำลังปฏิบัติอยู่นั้นหัวหน้าผู้รับผิดชอบไม่ชอบแล้ว จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานชอบงานนั้นก็คงจะยาก นอกจากนี้จะต้องทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความเชื่อมั่นในตัวผู้บังคับบัญชา ที่จะช่วยดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เกิดผลดีถูกต้อง ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา การที่จะให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความเชื่อมั่นต่อผู้บังคับบัญชานั้น ผู้บังคับบัญชาจะต้องคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้

๑. ต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนอย่างเสมอหน้ากัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในด้านกายภาพ ซึ่งในมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ

สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้.....”

ดังนั้นในการแต่งตั้งโยกย้ายก็ดี การมอบหมายงานก็ดี การดำเนินการทางวินัยก็ดี จะคำนึงถึงความแตกต่างดังกล่าวนี้มิได้สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความยุติธรรม ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาสามารถดำเนินการดังกล่าวได้อย่างชัดเจน ก็จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นในตัวของผู้บังคับบัญชาได้มาก

๒. เงินค่าตอบแทนต่าง ๆ ต้องสอดคล้องกับค่าของงาน เงินเดือน สวัสดิการ และค่าจ้างใจต่าง ๆ จะต้องแตกต่างกันตามลักษณะงานที่รับผิดชอบ ความสำเร็จของงาน เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน

๓. กฎระเบียบ ที่กำหนดขึ้นมาต้องเป็นธรรม ต้องสามารถอธิบายเหตุผลในการกำหนดสิ่งต่าง ๆ ได้ ไม่มีความลำเอียง สามารถปฏิบัติได้อย่างจริงจัง

๔. มีระบบประเมินผลที่ดี เพื่อใช้เป็นหลักฐานและข้อมูลในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน การให้รางวัล การแต่งตั้งโยกย้าย ระบบประเมินผลต้องมีความเที่ยงตรง เปิดเผยสามารถอธิบายได้อย่างชัดเจน

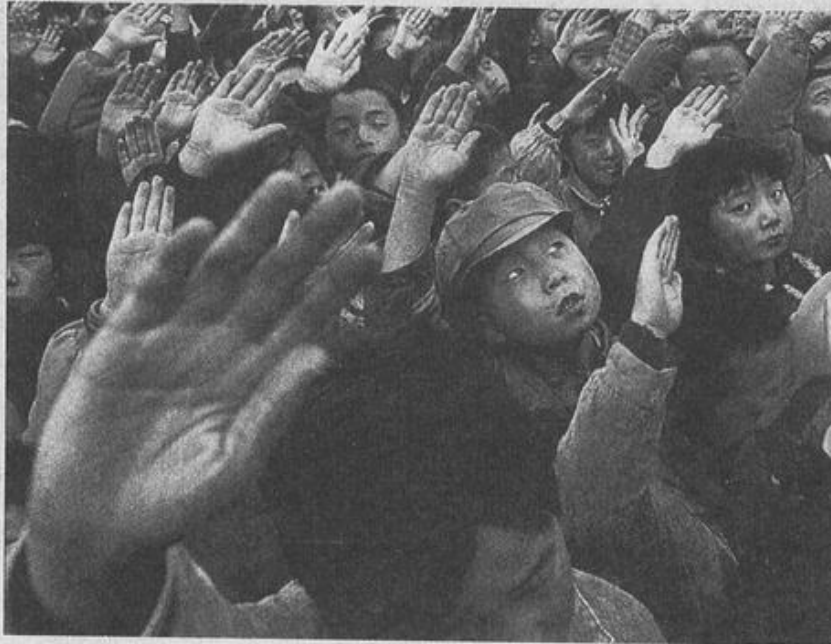
๕. ให้มีการให้คำแนะนำในงานและเรื่องอื่น ๆ อย่างเหมาะสม ผู้บังคับบัญชาต้องเป็นตัวอย่างที่ดีในการปฏิบัติงาน สามารถให้คำแนะนำในงานที่ปฏิบัติได้อย่างดี คำแนะนำในเรื่องอื่น ๆ นอกเหนือจากหน้าที่การงาน เช่น เรื่องส่วนตัว ศาสนา ครอบครัว จะต้องระมัดระวังและคำนึงถึงวัฒนธรรมประเพณีขององค์กรและท้องถิ่น ด้วย

บทบาทของผู้บังคับบัญชา จึงมีความสำคัญต่อผลสำเร็จขององค์กรเป็นอย่างมาก ผู้ได้บังคับบัญชาหรือบุคคลภายนอก มีความคาดหวังที่จะเห็นพฤติกรรมของผู้บังคับบัญชาประพฤติปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้กำหนดไว้ ผู้บังคับบัญชาจะต้องยอมรับผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของตน ไม่ว่าจะผลที่เกิดขึ้นนั้นจะเป็นผลดีหรือผลร้ายก็ตาม ต้องไม่โยนความผิดไปให้ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือมุ่งแต่จะรับความชอบเพียงประการเดียว



## ไปดูเขาปราบคนโกงที่เมืองจีน

วินัย กลิ่นสุวรรณ\*



คณะ ป.ป.ป. จากประเทศไทยเป็นแขกของกระทรวงตรวจสอบประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ต้องขอจารึกไว้เป็นประวัติศาสตร์ว่า ทั้งคณะมีท่านผู้ใดบ้าง ประธานกรรมการ ป.ป.ป. ในขณะนั้น ท่านเลียรเจริญวัฒนา เป็นหัวหน้าคณะ ผู้ติดตามประกอบด้วยกรรมการ ป.ป.ป. ท่านโอภาสอรุณินท์ ประธาน ป.ป.ป. ปัจจุบัน ท่านอดีตเลขาธิการ ก.พ. พร้อมด้วย อนุกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านภาษาจีนเป็นล่ามประจำคณะ

ท่านรองปลัดกระทรวงฯ จันทิก ปัจจุบันเป็นเลขาธิการ ป.ป.ป. และผมกับเจ้าหน้าที่อีก ๒-๓ คน เป็นฝ่ายเลขานุการ

ก็ต้องจารึกไว้อีกว่าทางโน้นได้จัด “เตียนหยู ไถ่” ซึ่งเคยเป็นพระราชวังของฮ่องเต้ประทับพักผ่อนให้เป็นเรือนรับรองชาวคณะ และตามประวัติ ผู้ที่ได้พักแล้วระดับผู้นำของแต่ละประเทศทั้งนั้น ก็ต้องถือว่าเขาให้เกียรติท่านประธาน ป.ป.ป. ของไทยเป็นอย่างมาก พวกเราเลยพลอยได้รับอานิสงส์

\* ผู้อำนวยการกองสืบสวนสอบสวน ๑ ป.ป.ป.

ไปด้วย

สิ่งสำคัญ...ไปคราวนี้ได้อะไรกลับมาบ้าง...

**“รู้เรา รู้เขา ร้อยรบบมีพ่าย ไม่รู้เรา แต่รู้เขาชนะหนึ่งแพหนึ่ง ไม่รู้เขาไม่รู้เรา ทูกรบจักพ่าย”**

ขุนวู เจ้าตำรับพิชัยสงครามของจีนแกเขียนไว้นานแล้ว

สงครามด้วยอาวุธทำท่าจะล้าหลัง สงครามเศรษฐกิจต่างหากที่ทำให้พวกเราและแม้ประเทศที่เคยแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจสุดยอดของเอเชียเกิดอาการหน้ามืด ชวนเซ จะพังพาบเสียให้ได้ ซึ่งผิดกับจีนทั้ง ๆ ที่ใคร ๆ พุดกันว่า “จีนยังจน” กลับยืนยงคกงกะพัน ทำแดดทำลมได้อย่างองอาจ เงินบาท เงินวอน เงินเยน ร่วงระเนระนาด แต่เงินหยวนยังเฉย

ใคร ๆ ก็รู้ว่า จีนเคยยากจนคั่นคั่นแสนสาหัส แต่ทุกวันนี้กลับยืนหน้า อ้าปาก ทักทายชาวโลกให้หันไปมอง หันมามองตัวเรา สนุกสนานบานเบิกกันอยู่หืด ๆ แคพลิกฝ่ามือแท้ ๆ ต้องร้องไหยหวนไปทุกหย่อมหญ้า

เมื่อมันเป็นอย่างนี้ “รู้เขา” ก็น่าจะได้ประโยชน์มิใช่หรือ?

เคยร่วมวงล้อมนากับท่านผู้รู้ในศาสตร์

ต่าง ๆ ต่างก็ร่วมใจกันฟันธงลงไปว่าที่พวกเราเมื่อการอย่างที่ว่าเพราะ “คอร์รัปชั่น” เป็นเหตุ บ้างก็โทษมาถึง ป.ป.ป. ว่าทำไมไม่ปราบคอร์รัปชั่นให้สิ้นแผ่นดินไทยจะได้อยู่รอด...ก็เห็นจะต้องบอกกล่าวเสียในที่นี้ว่า

ลำพังแค่เพียง ป.ป.ป. หน่วยงานเดียวยากที่จะเผด็จศึกอันใหญ่หลวงนี้ได้ ทำได้ก็เพียงให้ทุเลาลงบ้าง ก็ต้องช่วยกันละครับประเทศนี้ก็เป็นของเรา ๆ ท่าน ๆ ทั้งนั้น... สิ่งที่ได้รู้ได้เห็นจากเมืองจีนก็เป็นช่องทางหนึ่ง

...กระทรวงตรวจสอบของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน (ต่อไปนี้จะเรียกสั้น ๆ ว่า “เมืองจีน”) เป็นเจ้าภาพ ก็ต้องรู้จักเจ้าภาพกันก่อน

กระทรวงนี้มีอำนาจใหญ่โตกว้างขวางสามารถเข้าไปตรวจสอบได้ทุกส่วนงานไม่ว่ารัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น สมาชิกสภาสถาบันทุกสถาบันที่ขึ้นกับรัฐบาลกลาง กรณีเป็นข่าวอื้อฉาวเข้าไปตรวจสอบได้ทุกหน่วยงาน

**“ไม่ใช่เน้นเรื่องปราบอย่างเดียว การป้องกันก็เป็นเรื่องสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน”**

ท่านเฉา ชิง เอ๋อ รัฐมนตรีกระทรวงตรวจสอบ เน้นเสียงดังผ่านลำม โดยมี ท่านเหอหย่ง และท่านหลี่จื้อหลุน สองรัฐมนตรีช่วย ร่วมวงสนทนาเมื่อคณะของเราไปเยี่ยม

ชมงานที่กระทรวงของท่าน

ที่ปักกิ่ง ดูงาน ดูวัด แล้วก็ดูวัง ก็ต้องชมเขาอีกละครับว่าเขารักษาของเก่าของโบราณ ไม่ใช่เพียงให้ลูกหลานได้ดู คนต่างบ้านต่างเมืองก็แห่ไปชมไม่เคยขาดสาย เขาเงินหยวนไปฝากเจ้าของบ้านจนนับกันไม่หวาดไม่ไหว

อันที่จริงโบราณสถาน โบราณวัตถุ ไม่ว่าจะวัดหรือวังของเราก็วิจิตรพิสดารไม่น้อยหน้าใครในโลกนี้ ถ้าจะหมั่นรักษาความสะอาด ความมีระเบียบ เพิ่มความปลอดภัย อีกสักนิดจะช่วยให้ดอลลาร์ไหลเข้ามาได้อีกมาก

...แอร์ไชน่า หัวขาวคณะ ป.ป.ป. จากปักกิ่งไปถึงนานกิง หรือนานจิง เมืองที่เคยถูกกองทัพญี่ปุ่นถล่มเมื่อคราวก่อน สงครามโลกครั้งที่ ๒ ราว ๆ ปี ๑๙๓๗ โฉมปัจจุบันกลายเป็นเมืองอุตสาหกรรมชั้นนำ มีสินค้าส่งออกเป็นอันดับหนึ่งของประเทศ ธุรกิจรุ่งเรืองที่สุด

“ที่ได้มีธุรกิจ ที่นั่นมักจะมีการคอร์รัปชัน”

ทฤษฎีทั่วไปของการฉ้อราษฎร์บังหลวง ว่าไว้ก็ต้องดูกันหน่อยว่าเขามีแนวทางแก้ปัญหากันอย่างไร

“ที่นี้เน้นการป้องกันเป็นหลัก....พัฒนา

จิตใจข้าราชการระดับสูงก่อน....จะพัฒนาเศรษฐกิจ ต้องไม่ลืมพัฒนาสังคมและพัฒนาทางจิตใจควบคู่ไปด้วย”

เสียงล่ำมอู่แปลคำกล่าวของท่านเงินซื่อ หลัง ผู้ว่าการมณฑลเจียงซูไม่ค่อยชัดเจน แต่ก็ได้รับความอย่างนั้น

“ก่อนจะเรียกร้องประชาชนต้องเรียกร้องข้าราชการก่อน หัวใจของข้าราชการคือการให้บริการประชาชน ข้าราชการต้องเป็นหัวของประชาชน ต้องให้มากกว่าเอาข้างบน ต้องสุจริต ข้างล่างจะสุจริตตาม ปัญหาคอร์รัปชันมีทั่วโลกถ้าเอาจริงถึงจะแก้ไม่ได้หมดแต่ก็จะแก้ได้มาก”

ข้อความข้างบนผมจดจากล่ำมชนิด คำต่อคำ มีทั้งข้อคิดข้อเสนอแนะและปรัชญาแฝงไว้อย่างครบถ้วน

....ประเทศนี้ มีจุดเน้นหรือจะเรียกว่าจุดขายให้คณะ ป.ป.ป. ดูชมแต่ละเมืองต่างกันไป

ที่วู่ฉี เมืองอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยวกิจกรรมสองอย่างอยู่ด้วยกันได้อย่างลงตัว

นโยบาย “จะพัฒนาให้ทุกคนก้าวไปพร้อมกัน....เราเคยอดเคยอยากมาด้วยกันต่อไปนี้ทุกคนจะรวยไปพร้อม ๆ กัน แต่ถ้า

ใครรวยเกินกว่ารายได้และอธิบายให้ใครฟัง  
ไม่ได้จะถูกลงโทษสถานหนัก”

จุดขายของเขา บางจุดเราก็ทำมาก่อน  
ยังทำอยู่และจะทำต่อไปก็กฎหมายร่ำรวย  
ผิดปกตินั้นแหละ ก็เลยมีเรื่องคุยกันได้หลาย  
แง่หลายมุม บังเอิญคณะที่ไปดูงานช่วงนั้น  
รัฐธรรมนูญของเราฉบับปัจจุบันยังไม่คลอด  
ไม่จั้นคงมีเรื่อง “การตรวจสอบการใช้อำนาจ  
รัฐ” คุยกันได้อีกนาน

กระทรวงตรวจสอบของจีนคงจะมี  
นโยบายเกี่ยวกับการดูงานของคณะ ป.ป.ป.  
จากประเทศไทย เหมือนกันว่า “ให้รู้เรื่องเกี่ยว  
กับการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน  
ที่พวกเขาทำกันอยู่ให้มากที่สุด”

ไม่ว่าบ้านน้อยเมืองใหญ่ที่เดินทางผ่าน  
นับพัน ๆ ไมล์ คณะของเราจึงรับฟังรับรู้  
ซึ่งก็นำฟังนำรู่ นำศึกษาและหลายอย่างนำ  
เอาอย่าง

“การปราบปรามและป้องกันการทุจริต  
มิใช่หน้าที่ของฝ่ายราชการอย่างเดียว...ประชา  
ชาชนนั้นแหละต้องมีส่วนร่วมอย่างสำคัญ  
งานนี้จึงจะสำเร็จหรืออย่างน้อยก็ทุเลาลง...  
การพัฒนาเศรษฐกิจในระบบตลาดเสรีต้อง  
ปราบคอร์รัปชันให้สำเร็จ มิฉะนั้นอย่าหวัง  
เลยว่าจะพัฒนาใด ๆ ได้”

นี่เป็นนโยบายหลักของเมืองซูโจว  
สีหน้าและน้ำเสียงของนายกเทศมนตรี เฟิง  
เจียง ที่บรรยายสรุปให้ฟัง บอกถึงความ  
มั่นใจ และเอาจริง

“...คนจีนต้องรีบหาเงินเข้ากระเป๋า แต่  
พัฒนาเศรษฐกิจไปเร็ววันมักเกิดคอร์รัปชัน...  
ต้องใช้วิธี มือขวาจับเงินมือซ้ายตบแมลงวัน”

“ยกย่องผู้กล้า ให้เกียรติผู้เริ่มบุกเบิก...  
ลงโทษคนดีแต่ปาก ใครคอร์รัปชันต้องเอา  
ถึงตาย” อธิบัติกรมตรวจสอบตบท้ายด้วย  
การอ้างคำกล่าวของท่านเติ้ง เสี่ยวผิง ที่ให้  
นโยบายไว้กับเมือง จางเจียก่าง ที่เราผ่าน  
มาเมื่อครู่

มณฑลสุดท้าย...ที่ผู้คนที่นี่เคยล่อง  
เรือหนีคอมมิวนิสต์หนีความจนมาแถว ๆ  
แหลมทองเมื่อครั้งกระโน้น จนเกิดเหตุ  
ลอดลายมังกรขึ้นที่แผ่นดินสยาม

แต่วันนี้...ไม่มีใครหนีไปไหน และ  
กำลังจะรวย

กวางตุ้ง ชื่อที่บ้านเราคุ้นหูกันดี กวาง  
เจาหรือกวางโจว เป็นเมืองหลวงสุดท้าย  
ของมณฑลนี้ที่ได้มาดูงาน ซึ่งให้ทั้งความรู้  
และความคิดกับชาวคณะของเราหลายอย่าง

จากมณฑลที่ผู้คนยากจนคั่นแค้นแสน  
เข็ญ อพยพหนีจนออกนอกประเทศมากที่สุด  
ในอดีตกลายเป็นเมืองที่สามารถส่งสินค้ามี



มูลค่าแต่ละปีนับหมื่นล้านเหรียญสหรัฐ มีบริษัทต่างชาติขนเงินไปลงทุนกว่า ๖,๐๐๐ บริษัท....

คำกล่าวที่ว่าธุรกิจเกิดที่ไหนคอร์รัปชันตามไปถึงนั้น

พวกเขาป้องกันปราบปรามเจ้าตัวร้ายที่ว่อย่างไรงัน ต้องไปฟังอธิบดีกรมตรวจสอบนายกเทศมนตรี และนายอำเภอเจ้าของถิ่นคุยให้ฟัง

“พัฒนาคนให้มีคุณภาพที่สุด....คนน้อยแต่ต้องทำงานให้ได้มากและอย่างมีประสิทธิภาพ”

“ผู้ใดพัฒนาได้....อยู่....พัฒนาไม่ได้....ไปให้พ้น....”

ฟังแล้วจะโหดไปหน่อย แต่ไม่ได้บอกว่ให้ไปไหน

“คุมเข้มข้าราชการระดับสูง ถูกว่าถูกผิดว่าผิด ยึดวินัยของพรรคเป็นกฎหมายสูงสุด”

“บ้านเมืองจะพัฒนา ข้าราชการต้องมีวินัย”

เป็นคติของเมืองนี้

วิธีป้องกันคอร์รัปชันของเขาน่าสนใจ

“สัมมนาผู้ประกอบการ ห้ามมิได้โต๊ะเด็ดขาด”

“ข้าราชการห้ามรับของขวัญจากผู้

ประกอบการ ถ้าเป็นเงินต้องคืนและต้องแจ้งให้พรรคทราบ”

“ผู้นำต้องเป็นตัวอย่างที่ดีและไม่เบียดเบียนผู้น้อย”

“ต้องเข้ารับการอบรมเป็นเนืองนิจ ผู้ให้การอบรมต้องเป็นคนดีเป็นตัวอย่างได้”

อย่าเข้าทำนองปากว่าตาขยิบว่าจั้นเถอะและจุดขายของเมืองนี้

“เปิดประตูหน้า ปิดประตูหลัง” พร้อมทั้งอธิบายประกอบว่าหมายถึงต้องโปร่งใส

ไปดูเขาปราบคนโกงที่เมืองจีน เห็นแต่คนปราบไม่ได้เห็นคนถูกปราบไม่แน่ใจว่เขาป้องกันหรือปราบอย่างว่คุยให้ฟังจริงจังแค่ไหน หรือแค่ราคาคุย เพราะข้อมูลจากหลาย ๆ ทางแย้ง ๆ กันอยู่ขอบกล แต่สิ่งว่เห็นด้วยตาที่เขพาไปให้เห็นและแอบไปดูเอง เห็นว่จีนกำลังพัฒนาไปอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ อนาคตดูท่าจะสดใสไม่ต้องมาใส่ใจกับ I.M.F เหมือนบางประเทศว่มีเหตุจากโรคคอร์รัปชัน

ที่ว่่าแย้งก็คื มีเสียงจากบริษัทว่ปรึกษาด้านความเสี่ยงทางเศรษฐกิจและการเมืองเพื่อประกอบการลงทุนของนักลงทุนจากต่างประเทศท้งหลายบอกว่จีนตัวดีนักเป็นโรคคอร์รัปชัน ไม่ได้น้อยหน้าใครในเอเชียแถมนำมาอันดับต้น ๆ อีกด้วย

ก็เมื่อมันเป็นอย่างนี้ ลำพังผมคงหมด  
ปัญญาที่จะหาบทสรุป ต้องอาศัยพระ

เดชพระคุณหลวงพ่อพุทธทาสเป็นที่พึ่งละครับ  
หลวงพ่อเคยเขียนกลอนสอนไว้ว่า

“เรามีส่วน	เลวบ้าง	ช่างหัวเขา
จงเลือกเอา	ส่วนที่ดี	เรามีอยู่
เป็นประโยชน์	โลกบ้าง	ยังน่าดู
ส่วนที่ชั่ว	อย่าไปรู้	ของเขาเลย

ไปดูงานมาแล้วเห็นดีเห็นงามตรงไหนก็จดจำเอามาใช้ เอามาปฏิบัติ อะไร ๆ ที่ไม่  
เหมาะสมกับบ้านเราก็ทิ้งไว้ที่บ้านเขานั้นแหละ

น้ำใจไมตรี  
ที่มีต่อกัน  
บอกความ  
สัมพันธ์  
ฉันเพื่อน  
พี่น้อง



**ธนาตารกรุงเทพ จำกัด**  
เพื่อนคู่คิดมิตรคู่บ้าน

# ท้อไอเสีย

เทอร์โบ



ท่านผู้อ่านที่เป็นสมาชิก “วารสารข้าราชการ” มานานแล้ว คงจำได้ว่า

“เทอร์โบ” ได้ใช้คอลัมน์ “ท้อไอเสีย” ใน “วารสารข้าราชการ”

พูดถึงการให้บริการของข้าราชการแก่ประชาชน

ซึ่งก็มีทั้งดีและชม

แต่ส่วนใหญ่จะติ จะบ่น บริการของรัฐที่เห็นว่ายังกพร่องอยู่

เจตนา ก็เพื่อที่จะให้มีการปรับปรุงการให้บริการให้ดียิ่งขึ้น

สมกับคำขวัญของ ท่านปัญญานันตะภิกขุ ที่ให้ไว้ในวัน

ข้าราชการพลเรือนเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๑๓ ว่า

**“ข้าราชการคือบุคคลที่ทำงานให้ประชาชนชื่นใจ”**

คอลัมน์ “ท่อไอเสีย” ได้ขาดหายไปโดยไม่ได้บอกกล่าวเป็น  
เวลานานแรมปี

ทั้งนี้ เพราะเกิดเหตุขัดข้องบางประการ

ตอนนี้เหตุขัดข้องหมดแล้ว ก็ขอกลับมาทำหน้าที่นี้อีกครั้ง

แต่วัตถุประสงค์ของคอลัมน์นี้ยังคงเหมือนเดิม

ยังคงเน้นเรื่องการให้บริการประชาชน เพราะถือเสมอมาว่า  
เรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

หากข้าราชการทุกคนถือว่าเป้าหมายสุดท้ายในการทำงาน  
คือประชาชนแล้ว

ประเทศชาติของเราจะอยู่รอด และจะอยู่กันอย่างมีความสุข

และก็นั่นเองครับ แม้ว่าจะชื่อคอลัมน์ว่า “ท่อไอเสีย”

แต่ก็ยังคงมีทั้งดีและชมนเหมือนเดิม

สาเหตุหนึ่งที่กลับมาประการหนึ่ง ก็เพราะได้มีโอกาสไปเห็น  
เรื่องดี ๆ ในเรื่องการให้บริการประชาชนที่มหาสารคาม

สิ่งใดที่ดี ก็ต้องชม เพราะนอกจากจะเป็นกำลังใจให้ผู้ที่ทำ  
ดีแล้ว ผู้ที่ยังไม่ได้ทำดีก็จะได้ทราบตัวอย่างที่ดี เพื่อจะได้นำไป  
ปรับใช้บ้าง

แต่ก่อนที่จะนำท่านไปที่มหาสารคาม ก็ต้องนำท่านไปที่  
ต้นตอของเรื่องนี้ก่อน

ต้นตอเรื่องนี้มาจากคณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัตินิเทศ  
การเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ

หรือหลายท่านอาจจะรู้จักในชื่อย่อว่า ปปร.

ได้ดำเนินโครงการกิจกรรมปีแห่งการส่งเสริมการบริการ  
ประชาชนของหน่วยงานของรัฐ

และขยายผลการนำระบบการให้บริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ



มาใช้ในการพัฒนาและปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงาน  
ของรัฐ

โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการประชาชน  
ด้วยความรวดเร็ว คล่องตัวเป็นที่พอใจของประชาชน

ในระยะแรกได้เลือกจังหวัดต้นแบบ ๔ จังหวัด เพื่อจัดทำ  
โครงการนำร่องก่อน คือ เชียงใหม่ สงขลา นครปฐม และมหา  
สารคาม

สำหรับจังหวัดมหาสารคามได้ทดลองจัดทำโครงการบริการ  
ประชาชนแบบเบ็ดเสร็จแบบเคลื่อนที่

กล่าวคือ แทนที่ประชาชนจะเดินทางไปติดต่อราชการที่อำเภอ  
แต่โครงการนี้ให้ข้าราชการทุกส่วนราชการเดินทางไปพบประชาชน  
เพื่อที่จะให้บริการประชาชน ณ จุดที่ประชาชนสะดวกเพียงจุด  
เดียวแทน

การดำเนินการเช่นนี้ นอกจากประชาชนจะได้รับความ  
สะดวกแล้ว ยังทำให้ประหยัดเงินได้จำนวนมากด้วย

ตัวอย่างง่าย ๆ ก็คือ หากชาวบ้านต้องเดินทางไปติดต่อ  
ราชการที่อำเภอ ต้องใช้เวลาเดินทางไปกลับไม่น้อยกว่า ๔ ชั่วโมง  
ค่ารถไปกลับ ๔๐ บาทต่อคน รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อีก เช่นค่า  
อาหาร เป็นต้น

ซึ่งหากรวมค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ประชาชนต้องเสียก็ตกประมาณ  
ปีละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท

แต่หากข้าราชการไปให้บริการประชาชนถึงที่  
ทางราชการจะเสียค่าใช้จ่ายเพียง ๓๐,๐๐๐ - ๔๐,๐๐๐ บาท  
เท่านั้น

ที่เสียก็คือค่ายานพาหนะ ซึ่งรวมถึงค่าน้ำมันรถด้วย

และก่อนที่จะดำเนินการเช่นนี้

จังหวัดมหาสารคามจะสำรวจความต้องการของประชาชน  
ก่อน แล้วจัดทำปฏิทินเวลาที่จะไปให้บริการประชาชนขึ้น

โดยการสับเปลี่ยนหมุนเวียนให้บริการประชาชนในจุดนัดพบ  
จุดนัดพบเหล่านี้จะเป็นศูนย์รวมของประชาชน

ซึ่งประชาชนในหลายหมู่บ้านที่ใกล้เคียงกัน เดินทางมาได้  
โดยสะดวก

เมื่อกำหนดจุดนัดพบแล้ว ก็จะประสานกับ อบต.

เพื่อขอให้ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบล่วงหน้าว่าเมื่อไร  
จะมาให้บริการ

จุดที่ได้มีโอกาสดูโครงการการให้บริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ  
คือบ้านหนองโอ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

วันนั้น มีส่วนราชการระดับอำเภอทุกหน่วย

รวมทั้งการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ธนาคารออมสิน และธนาคาร  
เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ก็ได้ไปร่วมให้บริการแก่  
ประชาชนด้วย

นอกจากการให้บริการประชาชนโดยทั่วไปแล้ว

หลายส่วนราชการได้นำสินค้าราคาถูกไปจำหน่ายให้แก่  
ประชาชน

ยังครับ ยังมีบริการฟรีอีกหลายอย่าง

เช่น การทำหมันสุนัขฟรีของปศุสัตว์อำเภอ

และการรักษาพยาบาลฟรีของสาธารณสุขอำเภอ เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีรายการของแจก

เช่น การแจกผ้าห่มของกรมประชาสงเคราะห์

การแจกพันธุ์กล้าไม้ของป่าไม้อำเภอ

และการแจกยาฆ่าหนูของเกษตรอำเภอ เป็นต้น

ปรากฏว่ามีประชาชนสนใจเข้ารับบริการเป็นจำนวนมาก  
ชาวบ้านหลายคนที่ยังไม่เคยจดทะเบียนสมรส  
ก็ได้มาจดทะเบียนสมรสกันในวันนั้นหลายคู่  
ที่น่าเชื่อก็คือ ในวันนั้นมีการแจ้งเกิดและแจ้งตายด้วย  
เขาเห็นว่า การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จนี้ บริการทุกอย่าง  
ตั้งแต่เกิดถึงตายทีเดียว

สำหรับในอำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคามนี้

ได้ดำเนินการตามโครงการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ  
ในปี ๒๕๔๑ จำนวน ๓ ตำบล

ผลการดำเนินงานในปี ๒๕๔๑ ปรากฏว่า สามารถช่วยปรับ  
เปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการในการให้บริการโดยยึดความพึงพอใจ  
หรือความต้องการของประชาชน

ซึ่งได้แก่ ความรวดเร็วในการบริการ

การให้คำแนะนำการบริการในขั้นตอนต่าง ๆ

การต้อนรับด้วยวาจาสุภาพ และความสะอาดทidyตาม  
สมควร

สร้างระบบการบริหารและการบริการของส่วนราชการให้มี  
ความรวดเร็ว

มีความเสมอภาคเป็นธรรม

สร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ  
ให้มีจุดมุ่งหมายเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ลดความซ้ำซ้อนของงาน

และที่สำคัญประชาชนมีความรู้สึกและทัศนคติที่ดีต่อระบบ  
ราชการ

และขจัดเงื่อนไขความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับข้าราชการ

จากความสำเร็จของ ๓ ตำบล ของอำเภอบรบือ จังหวัด  
มหาสารคาม ในปี ๒๕๔๑

ในปี ๒๕๔๒ อำเภอบรบือ จึงตั้งเป้าหมายที่จะขยาย  
โครงการนี้ ไปทุกตำบลที่เหลือ คืออีก ๑๒ ตำบล

สำหรับจังหวัดมหาสารคามนั้น ก็จะขยายบริการประชาชน  
เช่นนี้ให้ทั่วทั้งจังหวัด

ครับ แค่ครอบคลุมเฉพาะจังหวัดมหาสารคามคงไม่พอ  
การให้บริการประชาชนแบบนี้ น่าจะดำเนินการให้ครอบคลุม  
ทุกจังหวัด

โดยอาจใช้แบบอย่างของจังหวัดมหาสารคาม

แล้วนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพของจังหวัดนั้น ๆ ต่อไป

เพราะผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์จากโครงการนี้โดยตรง

ก็คือประชาชน

และนี่คือเป้าหมายในการทำงานของข้าราชการทุกคน

มิใช่หรือ \*\*\*





# กฎหมายระเบียบข้าราชการใหม่

ประนุญ สุวรรณภักดี

สำหรับวารสารข้าราชการฉบับนี้ก็คงเป็นฉบับท้ายสุดที่ผู้รับผิดชอบคอลัมน์นี้จะได้มีโอกาสรับใช้ท่านผู้อ่านในช่วงนี้ และหากภารกิจต่าง ๆ เสร็จสิ้นลง ก็หวังว่าคงจะได้กลับมารับใช้ท่านใหม่ครับ ซึ่งในฉบับนี้ขอเสนอเรื่องที่น่าสนใจ ๓ เรื่องด้วยกัน เรื่องแรกเป็นเรื่องกฎ ก.พ. ว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการกรณีไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล อันเป็นการกำหนดให้ส่วนราชการที่พิจารณาเห็นว่าผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ก็สามารถสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุขาดแทนได้ ส่วนเรื่องต่อมา

ได้แก่เรื่องหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการและการสอบสวนเรื่องราวร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำความผิดวินัย ซึ่งเดิมได้มีหนังสือเวียนให้ถือปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่ ๓ ฉบับ แต่โดยที่ได้ถือปฏิบัติกันมานานแล้ว จึงได้มีการนำมารวบรวม ปรับปรุง แก้ไข และยกร่างเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติใหม่ ให้มีความสมบูรณ์อยู่ในฉบับเดียว อันจะสะดวกในการถือปฏิบัติต่อไป และเรื่องสุดท้ายคือเรื่องการประชุม อ.ก.พ. สามัญ ที่สำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือเวียนแจ้งให้ส่วนราชการทราบและถือปฏิบัติให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไปว่า การประชุม อ.ก.พ. สามัญนั้นจำเป็นที่ อ.ก.พ. แต่ละคนจะต้องมาประชุมร่วมกัน

## กฎ ก.พ. ว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการกรณีไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

### หลักการและเหตุผลในการออกกฎ ก.พ. ฉบับนี้

มาตรา ๑๑๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา ๕๒ สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ก.พ. จึงได้ออกกฎ ก.พ. ในเรื่องนี้ซึ่งเป็นกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๒๐ (พ.ศ. ๒๕๔๑) และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ โดยมีสาระสำคัญว่า ให้ผู้บังคับบัญชาประกาศมาตรฐานการปฏิบัติงานของข้าราชการในสังกัดให้ทราบทั่วกันไม่น้อยกว่า ๖ เดือนก่อนมีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามมาตรา ๗๗ หากผลการประเมินต่ำกว่ามาตรฐานและไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีติดต่อกันตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงกำหนดหรือผู้บังคับบัญชาเห็นควรให้ได้รับการพัฒนาและปรับปรุงตนเองในเรื่องการปฏิบัติงาน ก็ให้มีการแจ้งผลพร้อมเหตุผล และ

กำหนดให้ผู้นั้นพัฒนาหรือปรับปรุงตนภายใน ๓-๖ เดือน แต่ในบางกรณีอาจพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นที่คาดว่าจะทำให้ผู้นั้นปฏิบัติงานได้ดีขึ้นก็ได้ จากนั้นให้มีการประเมินผลอีกอย่างน้อย ๒ ครั้ง หากผลการประเมินยังต่ำกว่ามาตรฐาน ก็ให้พิจารณาสั่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทน

ข้าราชการทุก ๆ ท่านเมื่อทราบแล้ว ก็ควรติดตามว่า ตนเองจะต้องปฏิบัติงานอย่างน้อยให้ได้มาตรฐานเพียงใดนะครับ และไม่เพียงแต่เท่านั้น ทุกท่านควรจะทุ่มเทกำลังกายกำลังใจตั้งใจปฏิบัติราชการให้เกิดผลดีแก่ประเทศชาติด้วย เพื่อจะได้เป็นการช่วยกันจัดทุกขั้วรอนให้แก่ประชาชนในภาวะยุค-IMF เช่นนี้ เศรษฐกิจของประเทศจะได้มีโอกาสที่จะฟื้นฟูได้เร็วขึ้น อันจะส่งผลดีแก่ทุกคนและนอกจากนั้น การตั้งใจทำงานก็จะช่วยให้ท่านมีความสุข ความเจริญ และความสำเร็จในชีวิตราชการด้วยครับ

(สำเนา)

ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๕

สำนักงาน ก.พ.

ถนนพิษณุโลก กท ๑๐๓๐๐

๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๑

เรื่อง กฎ ก.พ. ว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการกรณีไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

เรียน (กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด)

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนา กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๒๐ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ออกจากราชการ กรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

ด้วย ก.พ.ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ออกกฎ ก.พ.ว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการ กรณีไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลรายละเอียดปรากฏตามสำเนากฎ ก.พ. ฉบับที่ ๒๐ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการกรณีไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ที่ส่งมาพร้อมนี้ ทั้งนี้ กฎ ก.พ. ดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๘๖ ก. วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ แล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและถือปฏิบัติ ทั้งนี้ ได้แจ้งให้กรมและจังหวัดทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถือ

ลงชื่อ ทิพาวดี เมฆสวรรค์  
(นางทิพาวดี เมฆสวรรค์)

เลขาธิการ ก.พ.

สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ  
กลุ่มระบบและมาตรฐานการบริหารงานบุคคล

โทร. ๒๘๒-๗๓๖๕

โทรสาร ๒๘๒-๑๘๒๘

(สำเนา)

กฎ ก.พ.

ฉบับที่ ๒๐ (พ.ศ. ๒๕๔๑)

ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕  
ว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการ  
กรณีไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

-----

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ (๕) และมาตรา ๑๑๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ก.พ. จึงออกกฎ ก.พ. ซึ่งได้รับอนุมัติจากคณะ  
รัฐมนตรีไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ กฎ ก.พ. นี้ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา  
เป็นต้นไป

ข้อ ๒ การสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จ  
บำนาญเหตุทดแทนกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลนั้น  
ให้ส่วนราชการพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นเป็นหลัก และ  
ให้ส่วนราชการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ในกฎ ก.พ. นี้

ข้อ ๓ การพิจารณาผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนในสังกัดตามข้อ ๒  
ให้ผู้บังคับบัญชากำหนดเป้าหมายหรือมาตรฐานการปฏิบัติงานและคุณลักษณะของการปฏิบัติงาน  
ที่ทางราชการพึงประสงค์ และประกาศให้ข้าราชการพลเรือนสามัญในสังกัดได้ทราบโดยทั่วกัน  
เป็นเวลาไม่น้อยกว่าหกเดือนก่อนการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนสามัญ  
ในสังกัด โดยให้ผู้บังคับบัญชาประเมินผลการปฏิบัติงานตามวิธีการที่กำหนดตามมาตรา ๗๙  
โดยอนุโลม

ข้อ ๔ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดซึ่งผู้บังคับบัญชาได้ประเมินผลการปฏิบัติงาน  
แล้วเห็นว่ามีการปฏิบัติงานต่ำกว่าเป้าหมายหรือมาตรฐานการปฏิบัติงานตาม ข้อ ๓ และ  
ไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีเป็นเวลาติดต่อกันตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงกำหนด  
ให้ผู้บังคับบัญชาแจ้งผลการประเมินหรือผลการพิจารณาพร้อมเหตุผล และกำหนดให้ผู้  
พัฒนาหรือปรับปรุงตนเองภายในระยะเวลาสามเดือนแต่ไม่เกินหกเดือนหรือตามจำนวนครั้งที่



จะกำหนดภายในระยะเวลาดังกล่าวนับแต่วันที่แจ้งผลการประเมินหรือผลการพิจารณาให้ทราบ โดยให้ลงลายมือชื่อรับทราบไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่เห็นสมควร ผู้บังคับบัญชาอาจเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา ๕๒ เพื่อพิจารณาแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นในระดับเดียวกันกับที่ข้าราชการพลเรือน ผู้นั้นมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง ซึ่งอาจคาดหมายได้ว่าจะทำให้ผู้นั้นปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

เมื่อได้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาประเมินผลการปฏิบัติงานภายหลังการปรับปรุงตนเองของผู้นั้นอย่างน้อยสองครั้งภายในระยะเวลาห่างเท่า ๆ กัน ในการประเมินผลการปฏิบัติงานภายหลังการปรับปรุงตนเองแต่ละครั้งผู้บังคับบัญชาอาจแต่งตั้ง คณะกรรมการขึ้นเพื่อดำเนินการและเสนอแนะความคิดเห็นต่อผู้บังคับบัญชาก็ได้

ข้อ ๕ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้ประเมินผลการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ก.พ. นี้ แล้ว เห็นว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีผลการปฏิบัติงานต่ำกว่าเป้าหมายหรือมาตรฐานการปฏิบัติงานตามข้อ ๓ แต่ไม่เข้ากรณีตามข้อ ๔ ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรให้ได้รับการพัฒนา และปรับปรุงตนเองเพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลแล้ว ผู้บังคับบัญชาอาจพิจารณาดำเนินการตามข้อ ๔ ได้

ข้อ ๖ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดซึ่งผู้บังคับบัญชาได้ให้โอกาสพัฒนาและปรับปรุงตนเองตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ ๔ แล้วแต่ผลการประเมินยังต่ำกว่าเป้าหมายหรือมาตรฐานการปฏิบัติงานตามข้อ ๓ ให้ผู้บังคับบัญชาทำความเห็นเสนอผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา ๕๒ เพื่อพิจารณาสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการต่อไป

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๑

(ลงชื่อ)           ชวน หลีกภัย  
(นายชวน หลีกภัย)  
                          นายกรัฐมนตรี  
                          ประธาน ก.พ.

\* (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๘๖ ก วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๑)

## หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการและการสอบสวน เรื่องราว ร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัย

### หลักการและเหตุผลในการมีมติคณะรัฐมนตรีนี้

เดิมนายกรัฐมนตรีได้เคยมีคำสั่งให้  
ถือเป็นแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบสวน  
เรื่องราวร้องทุกข์กล่าวโทษข้าราชการ ซึ่งแจ้ง  
ตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่  
น.ว. ๒๖๓/๒๕๙๕ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน  
๒๕๙๕ และคณะรัฐมนตรีก็ได้เคยมีมติให้  
ถือเป็นแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับระเบียบการ  
สอบสวนเรื่องราวร้องกล่าวโทษข้าราชการ ว่า  
กระทำผิดวินัย แจ้งตามหนังสือกรมเลขาธิการ  
คณะรัฐมนตรี ที่ น.ว. ๑๙๗/๒๕๙๖ ลงวันที่  
๒๒ สิงหาคม ๒๕๙๖ และในเรื่องบัตรสนเท่ห์  
แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
ที่ น.ว. ๑๔๘/๒๕๐๒ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน  
๒๕๐๒

บัดนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
พิจารณาเห็นว่า แนวทางปฏิบัติข้างต้นได้ถือ  
ปฏิบัติมานานแล้ว จึงควรนำมารวบรวม ปรับ  
ปรุง แก้ไข และยกร่างเป็นหลักเกณฑ์ และ  
แนวทางปฏิบัติใหม่เป็นฉบับเดียว เพื่อความ  
ชัดเจนและสะดวกในการอ้างอิงและปฏิบัติ  
ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ยกเลิกคำสั่ง  
นายกรัฐมนตรีและมติคณะรัฐมนตรีข้างต้น  
และให้ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และแนวทาง  
ใหม่ โดยมีสาระสำคัญว่า เมื่อผู้บังคับบัญชา  
ได้รับเรื่องราวกล่าวโทษข้าราชการให้ถือเป็น

ความลับ แล้วให้ส่งสำเนาเรื่องดังกล่าวให้ผู้  
บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวโทษทำการสืบสวน  
ทางลับให้แล้วเสร็จโดยเร็ว หากมีมูลก็ให้  
ดำเนินการตามกฎหมายส่วนในกรณีบัตร  
สนเท่ห์ให้พิจารณาเฉพาะรายชื่อระบุหลักฐาน  
กรณีแวดล้อมปรากฏชัดแจ้งตลอดจนชี้พยาน  
บุคคลแน่นอนเท่านั้น ทั้งนี้ ในการพิจารณา  
เรื่องราวกล่าวโทษดังกล่าว ให้คุ้มครองผู้ร้อง  
พยาน และบุคคลที่ให้ข้อมูลในการสืบสวน  
สอบสวน อย่าให้ต้องรับภัยหรือความไม่ชอบ  
ธรรม ซึ่งอาจมาจากการร้องเรียน การเป็น  
พยาน หรือการให้ข้อมูลนั้น ตามสมควรด้วย  
ท่านที่อาจจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับ  
เรื่องข้างต้น ก็ควรจะรับทราบและศึกษา  
หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติไว้ครบ โดย  
เฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยแล้ว  
ก็ต้องรักษาความลับในเรื่องดังกล่าวไว้เป็น  
อย่างดี ทั้งยังจะต้องช่วยกันดูแลคุ้มครองผู้ร้อง  
พยาน และผู้ให้ข้อมูล ให้ปลอดภัยจากเหตุ  
ในเรื่องนั้นตามสมควร และอย่าลืมนำแจ้งผู้ร้อง  
เรียนทราบในทางลับด้วยว่า ทางราชการได้  
รับเรื่องร้องเรียนแล้วและผลการสืบสวนได้  
ความเช่นไร เพื่อผู้ร้องจะได้เกิดความมั่นใจ  
ต่อทางราชการว่ามีได้เนืองดูตายและมีได้รักษา  
คนไม่ดีไว้ในราชการครับ

(สำเนา)

ที่ นร ๐๒๐๖/ว ๒๑๘

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล กท ๑๐๓๐๐

๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๑

เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการ และการ  
สอบสวนเรื่องราร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัย

เรียน เลขาธิการ ก.พ.

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. บัญชีรายชื่อมติคณะรัฐมนตรี/คำสั่งนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการร้องเรียน กล่าว  
โทษข้าราชการและการสอบสวนเรื่องราร้องเรียนกล่าวโทษ ข้าราชการ  
ว่ากระทำผิดวินัย ที่ยกเลิก
๒. สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๒๐๘.๓/๙๑๒๕ ลง  
วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๑
๓. สำเนาหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๙.๒/๕๘๐ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน  
๒๕๔๑
๔. สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๒๕๖๕ ลง  
วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๐

เดิมคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเกี่ยวกับระเบียบการสอบสวนเรื่องราร้องกล่าวโทษ  
ข้าราชการว่ากระทำผิดวินัยและการรับพิจารณาบัตรสนเท่ห์ จำนวน ๒ ฉบับ และคำสั่ง  
นายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการสอบสวนเรื่องราร้องทุกข์กล่าวโทษข้าราชการ จำนวน ๑ ฉบับ  
ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีและคำสั่ง  
นายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการ  
และการสอบสวนเรื่องราร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัยดังกล่าว ได้ถือปฏิบัติ  
มานานแล้ว สมควรนำมติคณะรัฐมนตรีและคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมารวบรวม ปรับปรุง

แก้ไขและยกร่างเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ใหม่ ให้มีความสมบูรณ์อยู่ในฉบับเดียวกัน โดยมีความสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีขั้นตอนการปฏิบัติที่ละเอียดชัดเจน สะดวกในการอ้างอิงและเหมาะสมในการถือปฏิบัติ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้นำหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการและการสอบสวนเรื่องร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัย ตามมติคณะรัฐมนตรีและคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าว มากำหนดขึ้นใหม่ ซึ่งกระทรวงมหาดไทย สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอความเห็นมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาความเห็นดังกล่าวแล้ว เห็นสมควรปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีและคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวโดยพิจารณายกเลิกมติคณะรัฐมนตรีและคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องทั้ง ๓ ฉบับ และกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการและการสอบสวนเรื่องร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัยขึ้นใหม่ ดังนี้

๑. เมื่อผู้บังคับบัญชาที่ได้รับเรื่องร่าวกล่าวโทษข้าราชการ ในเบื้องต้น ให้ถือเป็นความลับทางราชการ หากเป็นบัตรสนเท่ห์ ให้พิจารณาเฉพาะรายชื่อผู้ร้องหรือสำเนาบัตรสนเท่ห์ ปรากฏชัดแจ้ง ตลอดจนชี้พยานบุคคลแน่นอนเท่านั้น

๒. ส่งสำเนาเรื่องร่าวกล่าวโทษข้าราชการโดยปิดชื่อผู้ร้องหรือสำเนาบัตรสนเท่ห์ ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวโทษทำการสืบสวนทางลับว่ามีมูลความจริงเพียงใด หรือไม่ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย จึงจะยุติเรื่องได้ ทั้งนี้ ให้รีบดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แล้วรายงานให้ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับเรื่องร่าวทราบ

๓. ให้ผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้ได้รับเรื่องร่าว ฯ แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบในทางลับหลังจากที่ได้รับเรื่องร่าวร้องทุกข์ และภายหลังการสืบสวนในเวลาอันสมควร

๔. ถ้าปรากฏว่า มีความจริงอันเป็นกรณีความผิดทางกฎหมายบ้านเมือง ให้ดำเนินคดีทางอาญา ถ้าปรากฏมีมูลความจริงเป็นกรณีความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการสอบสวน หรือตั้งกรรมการสอบสวนไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

๕. ให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจสั่งการที่สมควรเพื่อคุ้มครองผู้ร้องและพยานอย่าให้ต้องรับภัยหรือความไม่ชอบธรรม ซึ่งอาจเนื่องมาจากการร้องเรียนหรือการเป็นพยานนั้น

๖. ในการดำเนินการตามขั้นตอนสืบสวนในทางลับเพื่อหาข้อเท็จจริง หากเจ้า



หน้าที่ผู้สืบสวนในทางลับได้กระทำละเมิดต่อข้าราชการผู้ถูกกล่าวโทษหรือบุคคลภายนอกและความเสียหายดังกล่าวเกิดขึ้นจากการกระทำในหน้าที่แม้มิได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

จึงขอเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วยนี้ คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ ลงมติว่า

๑. อนุมัติให้ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี เรื่อง การสอบสวนเรื่องราร้องทุกข์กล่าวโทษข้าราชการ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๓๖ เรื่อง ระเบียบการสอบสวนเรื่องราร้องกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัย และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๐๒ เรื่อง บัตรสนเท่ห์ ทั้ง ๓ ฉบับ

๒. เห็นชอบหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการ และการสอบสวนเรื่องราร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัย ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ โดยปรับปรุงข้อ ๕ เป็นว่า “ให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจสั่งการที่สมควรเพื่อคุ้มครองผู้ร้อง พยาน และบุคคลที่ให้ข้อมูลในการสืบสวนสอบสวน อย่าให้ต้องรับภัยหรือความไม่ชอบธรรม ซึ่งอาจเนื่องมาจากการร้องเรียน การเป็นพยาน หรือการให้ข้อมูล นั้น” และให้ส่วนราชการถือปฏิบัติต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) วิษณุ เครืองาม

(นายวิษณุ เครืองาม)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักบริหารงานสารสนเทศ

โทร. ๒๘๐๑๔๔๕

โทรสาร ๒๘๐๑๔๔๖, ๒๘๒๔๐๔๕

**บัญชีรายชื่อมติคณะรัฐมนตรี/คำสั่งนายกรัฐมนตรี  
เกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการและการสอบสวน  
เรื่องราวร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัย ที่ยกเลิก**

ลำดับที่	ชื่อเรื่อง	เลขที่หนังสือ
๑.	การสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์ กล่าวโทษข้าราชการ	คำสั่งนายกรัฐมนตรีแจ้งตามหนังสือ กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว. ๒๖๓/๒๕๙๕ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๙๕
๒.	ระเบียบการสอบสวนเรื่องราวร้อง กล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัย	มติคณะรัฐมนตรี (๒๑ สิงหาคม ๒๕๙๖) แจ้งตามหนังสือกรมเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี ที่ น.ว. ๑๙๗/๒๕๙๖ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๙๖
๓.	บัตรสนเท่ห์	มติคณะรัฐมนตรี (๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๐๒) แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี ที่ น.ว. ๑๔๘/๒๕๐๒ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๐๒

## การประชุม อ.ก.พ. สามัญ

### หลักการและเหตุผลในการออกหนังสือเวียนฉบับนี้

เดิมสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้เคยขอให้ ก.พ.ตีความและวินิจฉัยปัญหาเรื่องการประชุม อ.ก.พ. ว่าจำเป็นต้องให้ผู้เป็น อ.ก.พ.มาร่วมประชุมปรึกษากันหรือไม่ ซึ่ง ก.พ. ได้พิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้นแล้ว เห็นว่าการประชุม อ.ก.พ.ต่าง ๆ จำเป็นต้องให้ผู้เป็น อ.ก.พ.มาร่วมประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งจำนวนจึงจะเป็นองค์ประชุม เพื่อจะได้ประชุมปรึกษากันให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย อันเป็นการสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการเรื่องรางวัลทุกข์ ซึ่ง คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๐๘ แล้วมีมติเห็นชอบด้วย (ได้แนบรายละเอียดมาให้ทราบด้วยแล้ว)

ต่อมาส่วนราชการบางแห่งได้หารือไปยังสำนักงาน ก.พ. ว่าการประชุม อ.ก.พ.สามัญ เช่น อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.จังหวัด เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จะใช้วิธีส่ง

ระเบียบวาระประชุมไปให้ อ.ก.พ. แต่ละคนพิจารณาโดย อ.ก.พ. มิได้มาร่วมประชุมกัน ได้หรือไม่ ซึ่งสำนักงาน ก.พ. พิจารณาเห็นว่า ตามปัญหานี้ อ.ก.พ.แต่ละคนจะต้องมาร่วมประชุมกันเพื่อให้มีการอภิปรายและรับฟังความคิดเห็นจาก อ.ก.พ.ท่านต่าง ๆ เพื่อให้การพิจารณาลงมติเป็นไปด้วยความรอบคอบ ดังนั้นการประชุม อ.ก.พ.สามัญด้วยวิธีส่งระเบียบวาระประชุมไปให้ อ.ก.พ.แต่ละคนพิจารณาโดย อ.ก.พ.มิได้มาประชุมร่วมกัน จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่ง ก.พ. ก็ได้เคยพิจารณามีมติในเรื่องทำนองนี้มาแล้วดังที่กล่าวถึงข้างต้น

ดังนั้น ท่านที่เกี่ยวข้องกับการประชุม อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.จังหวัด ก็จะต้องระมัดระวังในเรื่องนี้ไว้ อย่าให้การดำเนินการในเรื่องนี้ผิดพลาดไป เพราะนอกจากจะเสียเวลาเนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวเป็นโมฆะใช้บังคับไม่ได้ตามกฎหมายแล้ว ท่านอาจจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ได้อีกด้วยครับ

(สำเนา)

ที่ นร ๐๗๐๓/ว ๒

สำนักงาน ก.พ.

ถนนพิษณุโลก กท ๑๐๓๐๐

๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒

เรื่อง การประชุม อ.ก.พ.สามัญ  
เรียน (เวียนกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด)

ด้วยส่วนราชการบางแห่งได้หารือไปยังสำนักงาน ก.พ. ว่า การประชุม อ.ก.พ.สามัญ เช่น อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.จังหวัด เพื่อพิจารณาดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดหรือตามที่ ก.พ.มอบหมายนั้น จะใช้วิธีส่งระเบียบวาระประชุมไปให้ อ.ก.พ. แต่ละคนพิจารณาโดย อ.ก.พ.มิได้มาประชุมร่วมกันได้หรือไม่

สำนักงาน ก.พ. พิจารณาแล้วขอเรียนว่า โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้ อ.ก.พ.สามัญประกอบด้วยอนุกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ และผู้ได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือน ซึ่งการที่พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ อ.ก.พ.สามัญประกอบด้วยบุคคล ๓ ฝ่ายนั้น นอกจากเพื่อให้ อ.ก.พ.สามัญมีองค์ประกอบสอดคล้องกับองค์ประกอบของ ก.พ. เพื่อให้ ก.พ. จะได้มอบภารกิจบางประการให้ อ.ก.พ.สามัญดำเนินการแทนได้แล้ว ยังมีเจตนารมณ์เพื่อให้การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของ อ.ก.พ.สามัญได้มีการอภิปรายและรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลหลายฝ่าย อันจะทำให้การพิจารณาลงมติเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบอีกด้วย ซึ่งการที่จะมีการอภิปรายและรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลหลายฝ่ายได้นั้นจำเป็นที่ อ.ก.พ.แต่ละคนจะต้องมาประชุมร่วมกัน ประกอบกับ ก.พ. ก็ได้เคยพิจารณามีมติว่า การประชุม อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.กรม และ อ.ก.พ.จังหวัดด้วยวิธีส่งระเบียบวาระประชุมไปให้ อ.ก.พ.แต่ละคนพิจารณาโดย อ.ก.พ.มิได้มาประชุมร่วมกันนั้น ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะไม่อาจนับองค์ประชุมและไม่อาจอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันได้

ดังนั้น การประชุม อ.ก.พ.สามัญด้วยวิธีส่งระเบียบวาระประชุมไปให้ อ.ก.พ.แต่ละคนพิจารณาโดย อ.ก.พ.มิได้มาประชุมร่วมกัน จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและถือปฏิบัติให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) ทิพาวดี เมฆสวรรค์  
(นางทิพาวดี เมฆสวรรค์)  
เลขาธิการ ก.พ.

กองกฎหมายและระเบียบ

โทร. ๒๔๑๔๗๗๕

โทรสาร ๒๔๑๔๗๗๓



(สำเนา)

ที่ สร. ๐๕๐๓/๕๑๒๐

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๑๒ พฤษภาคม ๒๕๐๘

เรื่อง การตีความและวินิจฉัยปัญหาเรื่องการประชุม อ.ก.พ.

เรียน เลขาธิการ ก.พ.

อ้างถึง หนังสือที่ สร. ๑๐๐๔/๑๘๗๗๙ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๐๘

ตามที่ได้รายงานไปว่า ก.พ. ได้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการประชุม อ.ก.พ. ต่าง ๆ ว่า จำเป็นต้องให้ผู้เป็น อ.ก.พ. เป็นองค์ประชุมมาร่วมปรึกษากันหรือไม่แล้ว เห็นว่า การประชุม อ.ก.พ. ต่าง ๆ จำเป็นต้องให้ผู้เป็น อ.ก.พ. มาร่วมประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งจำนวนจึงจะเป็นองค์ประชุมตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ก.พ. จึงลงมติให้นำความเห็นนี้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามความในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ต่อไป นั้น

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๐๘ ลงมติเห็นชอบด้วยตามความเห็นของ ก.พ.

จึงเรียนมาเพื่อทราบ ได้แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) มนูญ บริสุทธิ์

(นายมนูญ บริสุทธิ์)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม

(สำเนา)

ที่ สร ๑๐๐๔/๑๘๗๗๙

สำนักงาน ก.พ.

๒๑ เมษายน ๒๕๐๘

เรื่อง การตีความและวินิจฉัยปัญหาเรื่องการประชุม อ.ก.พ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกรการตีความและวินิจฉัยปัญหาของ ก.พ. รวม ๓๐ ชุด

ด้วยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีขอให้ ก.พ. ตีความและวินิจฉัยปัญหาเรื่องการประชุม อ.ก.พ. ต่าง ๆ ว่าจำเป็นต้องให้ผู้เป็น อ.ก.พ. มาร่วมประชุมปรึกษากันหรือไม่ โดยแจ้งข้อเท็จจริงว่านางสาวท กล้าพล เดิมรับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญ ตำแหน่ง ผดุงครรภ์ประจำสถานีอนามัยชั้น ๒ ตำบลบางแก้ว อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ได้ยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการสั่งให้ผู้ร้องออกจากราชการโดยไม่เป็นธรรม กรณีละเลยหน้าที่และขาดราชการ คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์พิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการที่สั่งให้นางสาวท กล้าพล ออกจากราชการนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะผู้ที่ เป็น อ.ก.พ. จังหวัดไม่ได้มาร่วมประชุมกันเป็นองค์ประชุม เป็นแต่เพียงเลขานุการ อ.ก.พ. มีรายงานเสนอเวียนถึงผู้ที่ เป็น อ.ก.พ. จังหวัดแต่ละคน เพื่อให้พิจารณาและลงชื่อในรายงานเสนอของเลขานุการ อ.ก.พ. จังหวัดนั้นเป็นคน ๆ ไปเท่านั้น

ก.พ. ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว เห็นว่าการประชุม อ.ก.พ. ต่าง ๆ จำเป็นต้องให้ผู้เป็น อ.ก.พ. มาร่วมประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งจำนวนจึงจะเป็นองค์ประชุมตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ก.พ. จึงลงมติให้นำความเห็นนี้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามความในมาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ เพื่อเป็นบรรทัดฐานในทางราชการต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อขอได้โปรดนำเรื่องนี้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไปด้วย ได้แนบบันทึกรการตีความและวินิจฉัยปัญหาของ ก.พ. เกี่ยวกับเรื่องนี้มาพร้อมนี้ด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

พันเอก จินดา ณ สงขลา

(จินดา ณ สงขลา)

เลขาธิการ ก.พ.

บันทึก

การตีความและวินิจฉัยปัญหาของ ก.พ.

เรื่อง การประชุม อ.ก.พ. ต่าง ๆ จำเป็นต้องให้ผู้เป็น อ.ก.พ. เป็นองค์ประชุมมาร่วมประชุม ประึกษา  
กันหรือไม่

นางสวาท กล้าพลบ เดิมรับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญ ตำแหน่งผดุงครรภ์ประจำ  
สถานีนอนามัยชั้น ๒ ตำบลบางแก้ว อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ได้ยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ว่า ผู้ว่า  
ราชการจังหวัดสมุทรปราการสั่งให้ผู้ร้องออกจากราชการโดยไม่เป็นธรรม กรณีละเลยหน้าที่และขาดราชการ  
คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์พิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ  
ที่สั่งให้นางสวาท กล้าพลบ ออกจากราชการนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะผู้ที่เป็น อ.ก.พ. จังหวัดไม่ได้มา  
ร่วมประชุมกันเป็นองค์ประชุม เป็นแต่เพียงเลขานุการ อ.ก.พ. จังหวัดมีรายงานเสนอเวียนถึงผู้ที่เป็น อ.ก.พ.  
จังหวัดแต่ละคน อ.ก.พ. จังหวัดต่างพิจารณาและลงชื่อในรายงานเสนอของเลขานุการ อ.ก.พ.จังหวัดนั้นเป็น  
คน ๆ ไปเท่านั้น

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงขอให้ ก.พ. พิจารณาตามมาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราช  
บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ว่า การประชุม อ.ก.พ. ต่าง ๆ จำเป็นต้องให้ผู้เป็น อ.ก.พ.  
เป็นองค์ประชุมมาร่วมประชุมปรึกษากันหรือไม่

ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๙วรรค ๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน  
พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า “การประชุมของ ก.พ. ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งจำนวน  
จึงเป็นองค์ประชุมได้” และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติว่า “ให้นำความในมาตรา ๙ มาใช้  
บังคับแก่การประชุมของอนุกรรมการวิสามัญตามความในมาตรา ๑๐ และ อ.ก.พ. ต่าง ๆ ด้วยโดยอนุโลม”  
และโดยที่มาตรา ๑๒ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวที่บัญญัติถึง อ.ก.พ. ต่าง ๆ นั้นได้ระบุให้มี อ.ก.พ. กระทรวง  
อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัดได้ทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ และกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๘๗ (พ.ศ. ๒๔๙๘)  
ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ว่าด้วยการบรรจุ การเลื่อน  
เงินเดือน การแต่งตั้ง การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนวิสามัญ  
ข้อ ๑๕ (๓) ข (ง) กรณีข้าราชการพลเรือนวิสามัญออกจากราชการ สำหรับข้าราชการพลเรือนวิสามัญซึ่งรับ  
เงินเดือนในอัตราเทียบข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นจัตวา ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค กำหนดให้เป็นอำนาจ  
หน้าที่ของ อ.ก.พ. จังหวัดจะพึงพิจารณาเห็นสมควร ซึ่งหมายความว่า จะต้องประชุมปรึกษากัน ดังนั้นถ้า  
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือกฎ ก.พ. ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามใน  
พระราชบัญญัตินั้น กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. ในการพิจารณาเห็นสมควรไว้ ก็จะต้องมีการประชุม  
และมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งจำนวนจึงจะเป็นองค์ประชุมตามนัยแห่งมาตรา ๒๒ ดังกล่าวแล้ว  
ฉะนั้น การที่เลขานุการ อ.ก.พ. จังหวัดเพียงมีหนังสือเวียนให้ อ.ก.พ. จังหวัดแต่ละคนให้ความเห็นโดยมิได้มีการ  
ประชุมดังกรณีของ นางสวาท กล้าพลบ นี้ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก.พ. เห็นชอบด้วยกับความเห็น  
ของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์





# ความสำเร็จ

## ของวันนี้และวันหน้า

เพราะรู้เวลา  
แห่งการรุกและรับ

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

**ศูนย์ธุรกิจบริการความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม** (Safety & Environmental Service Center) สามารถให้บริการฝึกอบรมด้านการจัดการความปลอดภัย สิ่งแวดล้อมและอาชีวอนามัย บริการที่ปรึกษาและตรวจสอบระบบ การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม (ISO-14000) การบริการพิเศษ และ บริการเฉพาะกิจ เช่น การจัดซ่อมแผนฉุกเฉินในโรงงาน การจัดการล้าง พนักงานดับเพลิง พร้อมทั้งให้บริการเช่ายืมอุปกรณ์ดับเพลิง และ อุปกรณ์ความปลอดภัย บริการที่ปรึกษาด้านกฎหมาย และ งานบริการขอใบอนุญาตและสิทธิประโยชน์ต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมทั้งในและนอกเขตอุตสาหกรรม

ด้วยวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล และการขยายธุรกิจอย่างรู้จังหวะ รู้เวลา  
เราเชื่อมั่นว่า เราและท่านจะก้าวสู่วันข้างหน้าอย่างมั่นคง

PETROCHEMICAL PLC.

NATIONAL  
**15<sup>th</sup>**  
Anniversary



บริษัท ปิโตรเคมีแห่งชาติ จำกัด (มหาชน)

ชั้น 32-35 อาคารชั้นทาวเวอร์ส บี  
123 ถนนวิภาวดีรังสิต แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10600  
โทร. (02) 617-7800 แฟกซ์ (02) 617-7888  
E-mail..npc@hq.npc.co.th.