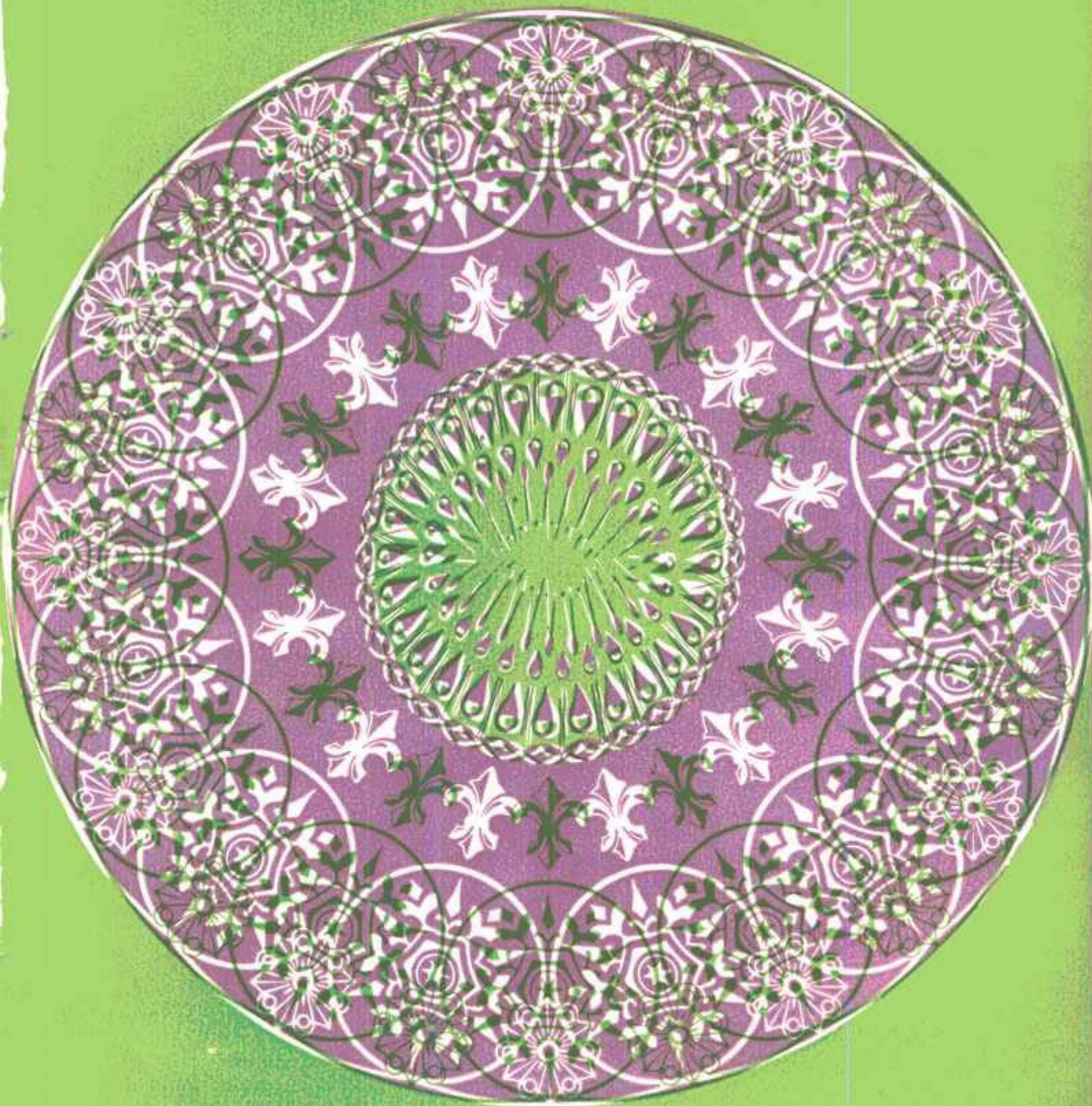


วารสารบัวบก



อภินันทนาการ

คาถา

จารสวราชการ สำนักงาน ก.พ.

วงกลมและลวดลายวิจิตรศิลป์

เหลื่อม ชับซ้อน ทาบทับกันได้ไม่สนิท

ช่องว่างและช่องว่างจึงเกิดขึ้นได้

โดยรอยต่ออันไม่ลงตัวของรูปทรงกลมมน

ระบบราชการก็เหมือนกับวงกลมเหล่านั้น

วันเวลาพระบรมราชการมาถึงรอยต่อรอยใหม่

เป้าหมายอันแน่นเหนียวคือการรังสรรค์ความเป็นราชการ

ทั้งตัวบุคคลและระบบ

ด้วยการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เข้มแข็ง เสียสละ

ข้อสัจสุจริต อุทิศตนเต็มความสามารถ ไปยาลใหญ่

เพื่อพัฒนาไปสู่วันพรุ่งนี้ทดแทน

หลายสิ่งหลายอย่างที่ยังไม่ลงตัว

คือช่องว่างระหว่างรอยต่อของเส้นทางที่จะพาเราไปถึงจุดหมาย

สิ่งที่จะต้องสืบสานช่องว่างเหล่านั้น

เพื่อให้วงกลมและลวดลายวิจิตรนั้นสมบูรณ์และงดงาม

คืออุดมการณ์สูงส่งและการปฏิบัติราชการตามอุดมการณ์นั้น

ของตัวข้าราชการเอง

ภายใต้การทำงานอันเป็นระบบ

อย่างจริงจัง

ปก : ช่องว่างระหว่างรอยต่อ

ออกแบบโดย : ณรงค์ นุกูลการ



วารสารข้าราชการ

ฉบับ การทำงานอย่างมีระบบ

ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๑๖

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อเสนอพรวิชาการด้านการบริหารงานบุคคล
๒. เพื่อเสนอพรแนวคิดในการปฏิบัติราชการ
๓. เพื่อเป็นสื่อกลางระหว่างข้าราชการ เพื่อเสริมสร้างทัศนคติที่ดีต่อข้าราชการ

ผ่านสมาชิกที่มีปัญหาเกี่ยวกับ กฎหมาย ระเบียบ และวินัยข้าราชการพลเรือน ปัญหาคลัง หรือปัญหาข้อขัดข้องอื่นใด โปรดส่งคำถามไปที่ "บรรณาธิการวารสาร" น

อำนาจพลีต เล่มละ ๕ บาท
สมาชิก มีละ ๔๐ บาท รวมค่าส่ง
นอกรับที่ผู้จัดการวารสารข้าราชการ
สำนักงาน ก.พ. ถนนพหลโยธิน
โทร. ๔๐๔๔๔๔ หรือ ๔๐๑๑๑๑ ต่อ ๓๔

พิมพ์ที่โรงพิมพ์พิมพ์ นางคำคุณ กรุงเทพมหานคร
นางอารีย์ อ่องอริศ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา โทร. ๔๒๔๖๔๖

ที่ปรึกษา

พันเอก ฉินดา	ณ สงขลา
นายประวิทย์	ณ นคร
นายโสรัจ	สุจริตกุล
บรรณาธิการ	
ดร. อาทิต	อุไรรัตน์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นายเสริมสุข	โตวิพานิช
นายจิระพงษ์	ธิดาธวัชรโรจน์
รองบรรณาธิการ	
นายศักดิ์รินทร์	สุวรรณโรจน์
นายวิเชียร	เคตติง
นายสุธี	สุทธิสมบูรณ์
นายชอชชัยศักดิ์	ศิริจินดา
นายอิทธิชัย	จันทร์นพ
นายเคียรคณ	กลิ่นสุวรรณ
นายอศุ	จันทร์ศักดิ์
นายณรงค	นกุลดา

ผู้จัดการ

เรือเอก ศอ	ตันติเจต
ผู้ช่วยผู้จัดการ	
นายสมพงษ์	ศรีวิมล
น.ร.ว. ชัยวัช	ศรีวัช
นายจระพงษ์	ธิดาธวัชรโรจน์

จดหมาย

เชื่อนเจ้าพระยา จ. ชัยนาท

๑๓ กันยายน ๒๕๑๖

เรื่อง ขอให้พิจารณาแก้ไขแบบหน้าปกวารสารข้าราชการ

เรียน บรรณาธิการวารสารข้าราชการ

ผมเป็นสมาชิกวารสารข้าราชการมาเป็นเวลา ๑๐ กว่าปีแล้ว ใคร่ขอให้ท่านพิจารณาแก้ไขแบบหน้าปกวารสารเสียใหม่ให้เหมาะสมต่อไป ไม่ควรเปลี่ยนแบบทุกเดือนทุกฉบับเช่นนั้น ชื่อวารสารข้าราชการที่หน้าปก ก็ควรจะใช้ตัวอักษรที่มีขนาดใหญ่พอสมควรให้มองเห็นได้ชัดเจน และไม่ควรถือตัวอักษรตกแบบเขียนโปสเตอร์โฆษณาสินค้า ฯลฯ ปีที่ฉบับที่ เดือน พ.ศ. ก็ควรจะให้มียุ่ที่หน้าปกด้วย เพราะเป็นวารสารประเภทหลัก บางฉบับมีหนังสือเวียนหรือระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่ควรทราบและถือปฏิบัติ จะได้สะดวกและรวดเร็วต่อการตรวจค้นขังขึ้น เมื่อออกแบบมาตรฐานและใช้เป็นประจำแล้ว พอมองเห็นเพียงฉาบฉวยก็จะทราบได้ทันทีว่า เป็น "วารสารข้าราชการ" เช่นหนังสือพิมพ์รายวันหรือรายบักข์ของสยามรัฐ เดลินิวส์ ไทยรัฐ ฯลฯ เป็นต้น มองเห็นแวบเดียวก็จะทราบได้ทันทีว่าเป็นหนังสือพิมพ์อะไร วารสารข้าราชการก็ควรจะให้ผู้อ่านผู้ถือได้ภูมิใจเช่นนั้นบ้าง เพราะแต่ละเรื่องในฉบับมีเนื้อหาที่มีสาระที่ควรรู้ควรอ่านอย่างขัง ดังนั้น แบบหน้าปกวารสารข้าราชการก็ควรจะเป็นวารสารที่ "ควรมอง" หรือ "น่ามอง" ด้วย หรือท่านจะลองชาวเสี่ยงจากสมาชิกดูก็ได้ ฉะนั้น จึงเรียนมาเพื่อได้โปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

วีระ ดวงสุดาวงศ์

(นายวีระ ดวงสุดาวงศ์)

สมาชิกเลขที่ ๒๕๔๔/๒๕๑๖

ขอขอบคุณมากครับในคำแนะนำ กองบรรณาธิการจะได้พิจารณาคำเนินการตามสมควรต่อไป

สารบัญ

	หน้า
บทบรรณาธิการ	4
การปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	7
พลตรี ศิวี สิริโธน	
การจำแนกตำแหน่ง	28
โสรจ สุธรรณกุล	
ระเบียบใหม่	41
ท่านจะเป็นผู้บังคับบัญชาที่ดีได้อย่างไร	48
พลตำรวจตรี อรรถสิทธิ์ สิริสุนทร	
ปัญหาระเบียบข้าราชการพลเรือน	50
เสริมสุข โควิทวานิช	
ปัญหาคลัง	65
แผนมหาดไทย	70
วิญญู อังคณารักษ์	
มองคนละมุม	78
ชอลพญา	
ผู้เขียนและผู้เขียน	

บทบรรณาธิการ

เล่ากันว่า ฮิตเลอร์ นอกจากจะเป็นนักการทหารที่สามารถแล้ว ยังเป็นหัวหน้าที่มีจิตวิทยาในการใช้คนอย่างชาญฉลาด ในทัศนะของฮิตเลอร์ ลักษณะเด่นของคนที่จะนำมาพิจารณาในการที่จะมอบหมายการงานสิ่งใดให้ทำ มีอยู่ ๒ ประการด้วยกัน คือความฉลาดประการหนึ่ง และความขยันอีกประการหนึ่ง แต่ละคนย่อมต้องมีองค์ประกอบของทั้งสองลักษณะนี้ จะต่างกันก็เพียงสัดส่วนของแต่ละลักษณะเท่านั้น ดังนั้นการใช้คนให้ถูกต้องเหมาะสม ควรต้องดูส่วนผสมให้แน่เสียก่อน คนประเภทฮิตเลอร์ถือเป็นอันตรายที่สุดได้แก่ คนโง่ที่ขยัน พวกนี้รังแต่จะสร้างความเสียหายให้แก่งาน เพราะโง่แล้วยังไม่รู้ตัวโง่ กลับอยากจะแสดงความโง่อยู่อย่างไม่มีที่สิ้นสุด คนพวกนี้ต้องกำจัดเสียเพราะหาประโยชน์ไม่ได้ ส่วนคนโง่ที่ขี้เกียจ ยังพอเล็งงไว้ทำอะไรบ้าง คือให้เป็นทหารแถว เวลาใดที่ต้องการแมลงเม่าไว้บินเข้ากองไฟ ก็ใช้พวกนี้ได้ เพราะอย่างน้อยที่สุดพวกนี้ยังอาจมีความจงรักภักดี ขอมทำอะไรตามคำสั่งทุกอย่าง สำหรับคนฉลาดที่ขยัน พวกนี้นับเป็นกำลังสำคัญ เพราะเป็นสมองที่จะให้ความคิดอ่านต่าง ๆ แต่มักไม่สามารถทำการอะไรให้เป็นผลสำเร็จ อย่างดีควรให้เป็นแค่เสนาธิการ ผู้ที่เป็นหัวหน้าที่ดีในสายตาของฮิตเลอร์ ได้แก่คนที่ฉลาด แต่ขี้เกียจ เพราะพวกนี้จะสามารถมองการณ์ไกล และรอบรู้อะไรอย่างทะลุปรุโปร่ง แต่มักไม่ชอบทำอะไรด้วยตัวเอง จะมอบหมายให้ลูกน้องเป็นผู้ทำ และไม่หุ้มหมึกในเรื่องถูกจิกที่หาสาระไม่ค่อยได้ พวกสุดท้ายนี้ควรให้เป็นผู้นำหรือแม่ทัพ เพราะจะนำชัยชนะมาให้ได้

ทำให้น่าคิดว่าเยอรมันนี้แม้จะแพ้สงครามมาแล้ว แต่พัฒนาประเทศจนก้าวหน้าทางเศรษฐกิจแทบหาประเทศใดในโลกเทียบเท่า คงจะเป็นเพราะเขามีคนฉลาดแต่ขี้เกียจอยู่มาก และคงไม่ค่อยมีคนโง่ที่ขยันอยู่เท่าไร

อคติคิดไม่ได้พอว่า ทำไมประเทศไทยเรายังไม่ก้าวหน้าเท่าเขา

ความจริงหลักการของฮิตเลอร์ก็เป็นเพียงหลักการ ๒ มิติเท่านั้น คือมองคนในแง่ของความฉลาด และความขยัน ถ้าเรานำหลักการนี้มาปรับใช้บ้าง เชื่อแน่ว่าเราจะต้องปรับปรุงเพิ่มขึ้นเป็น ๓ หรือ ๔ มิติ มิติที่ ๓ นั้นน่าจะ ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต คนเยอรมันอาจไม่เข้าใจว่าทำไมต้องพูดถึงความซื่อสัตย์สุจริตกันในที่นี้ เพราะคนทุกคนก็สุจริตเหมือนกันทั้งนั้น ก็เหมือนกับว่าเมื่อเราเล่าให้ชาวต่างประเทศฟังถึงขบวนการแล้วเขาก็กายภาพไม่ออกนั่นเอง สำหรับมิติที่ ๔ นั้นคงจะไม่พลาดเรื่อง การมีพรคพวก คงนั้นจึงพอกกล่าวได้ว่า ทฤษฎี ๔ มิติของเราเหนือกว่าเพราะมีทั้งความฉลาด ความขยัน ความซื่อสัตย์สุจริต และการมีพรคพวก แต่จะให้สรุปว่าใครจะต้องมีส่วนผสมอย่างไรใน ๔ มิตินี้ ยังไม่มีผลการวิจัยใดไว้ให้อ้างอิง อีกทั้งยังไม่ปรากฏความแน่นอนประการใดทั้งสิ้น บางครั้งและหลายครั้ง ๓ มิติแรกหาความสำคัญไม่ได้เลย ทั้ง ๆ ที่เราอยากจะอวดเหลือเกินว่าเราก็นุชาและเทอคทุนความฉลาด ความขยัน และความสุจริต เช่นเดียวกับเขาเหมือนกัน หลัก ๒ มิติของเยอรมันแทบใช้การไม่ได้เอาเสียทีเดียว ทั้งนี้เป็นเพราะเราแตกต่างกันทั้งในสังคม วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และความรู้สึกนึกคิดทั้งหลาย... นั่นเป็นทางออกที่ปลัดความรับผิดชอบอย่างสวยงามที่สุด... เท่าที่คิดออก

อย่างไรเราก็ต้องใช้ ๔ มิติแน่ บัญชาอยู่ที่ว่าทำอย่างไร ๔ มิติของเราจึงจะงดงามที่สุด

การทำงาน หากจะอาศัยสัดส่วนองค์ประกอบของบุคคลแต่เพียงอย่างเดียว ย่อมเกิดความไม่สะดวกนานับประการ เพราะประการแรกที่สุด การที่เราจะได้บุคคลซึ่งเหมาะสมในจำนวนที่พอเพียงกับความต้องการนั้นเป็นเรื่องที่ยากลำบากยิ่ง จริงอยู่ แม้เราจะตระหนักเช่นเดียวกันว่า เราจะไม่มีโอกาสได้บุคคลที่เหมาะสมจำนวนมากพอกับความจำเป็นเลย ประการที่สอง ความเหมาะสมที่เราถ่วงถึงนี้ เป็นลักษณะที่หาความแน่นอนในตัวเองไม่ได้ ในกาลหนึ่ง สถานการณ์หนึ่ง และต่อบุคคลหนึ่ง ความเหมาะสมอาจมีความหมายและขอบเขตอย่างหนึ่ง แต่อาจเปลี่ยนแปลงความหมายและขอบเขตได้ในอีกสถานการณ์หนึ่ง และต่อบุคคลหนึ่ง ประการที่สาม ใครจะเป็นผู้สามารถกำหนดความเหมาะสมนี้ได้ในทุกกรณีซึ่งประสพการณ์ได้สอนเราว่าเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่แม้โลกจะแตกก็คงจะยังคงค้างกันไม่ได้

ดังนั้น ในขณะที่เรายังไม่สามารถหาวิธีการที่ดีที่สุดได้ เราจะต้องยอมใช้วิธีการ
ที่รองลงมา กล่าวคือ การทำงานให้มีประสิทธิภาพและสำเร็จผลด้วยดี ควรต้องมีระบบพื้น
ฐานที่เรียบร้อยและเอื้ออำนวยต่อการทำงาน การจัดวางโครงสร้างของระบบ การจัดรูปงาน การ
แบ่งส่วนราชการจะต้องชัดเจน เหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคใดๆ การกำหนดหน้าที่
ความรับผิดชอบจะต้องชัดเจน ให้สามารถร่วมมือและประสานงานกันด้วยดี หัวหน้างาน
จะต้องสามารถบริหารงานเสมือนเป็นหัวหน้างานสำเร็จก้าวหน้ายิ่งขึ้น

องค์ประกอบพื้นฐาน ที่จะช่วยให้ การทำงานสำเร็จโดยราบรื่น และรุ่งเรืองต้องอาศัย
การจัดระบบงาน การบริหารงาน และหัวหน้างานที่ดีและสามารถ ในระบบงานดังกล่าวถ้ายัง
ได้บุคคลทำงานที่เหมาะสม การงานจะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ในกรณีที่องค์ประกอบของบุค-
คคลที่ทำงานยังห่างไกลในความหมายและขอบเขตของความเหมาะสมดังที่กล่าวแล้ว ระบบงาน
พื้นฐานนี้ก็จะเป็นหลักประกันเบื้องต้นที่ช่วยให้บุคคลทำงานอยู่ในกรอบที่สมควร

....นักกรนั้นก็ดี ก็ยังต้องกันคนจนบางประเภทไว้ไม่ได้ทั้งหมด

การปรับปรุงระเบียบบริหารราชการ

ห อ ค รี ตี ริ ตี วิ โ อ อี น

ในการปรับปรุงระเบียบบริหารของราชการไทยครั้งนี้ คณะปฏิวัติได้ตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของหัวหน้าคณะปฏิวัติ โดยให้ตรวจพิจารณากิจการในส่วนราชการต่าง ๆ แล้วเสนอความเห็นว่าจะตั้งขึ้นใหม่ รวมหรือแยก หรือย้ายสังกัด หรือแปลงรูป หรือยุบเลิกบางส่วน โดยเหตุผลทางประหยัดและประสิทธิภาพตลอดจนพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิถีทางปฏิบัติของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อไม่ให้งานซ้อนงาน และประสานงานของส่วนราชการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ให้มีความสัมพันธ์ร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เนื่องจากผลดำเนินงาน ที่คณะที่ปรึกษาได้ปฏิบัติไปแล้วนั้น ได้เกิดผลขึ้นแล้วก็คือว่า ได้มีคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๖ เรื่องจัดให้มีกระทรวงทบวงกรมขึ้น ตามที่ปรากฏในคำสั่งคณะปฏิวัติ คือ

๑. สำนักนายกรัฐมนตรี
๒. กระทรวงกลาโหม
๓. กระทรวงการคลัง

๔. กระทรวงการต่างประเทศ
๕. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
๖. กระทรวงคมนาคม
๗. กระทรวงพาณิชย์
๘. กระทรวงมหาดไทย
๙. กระทรวงยุติธรรม
๑๐. กระทรวงศึกษาธิการ
๑๑. กระทรวงสาธารณสุข และ
๑๒. กระทรวงอุตสาหกรรม

นอกจากนี้ก็ยังมีความหมายของรัฐธรรมนูญซึ่งอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีด้วย นอกจากนั้น ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้สอดคล้องกับรูปการณ์ที่จัดใหม่ ในการจัดรูปใหม่นี้ ถ้าหากเราดูแต่เพียง ๆ ก็ จะรู้สึกได้ว่าไม่เห็นมีอะไรใหม่เกิดขึ้น เป็นแต่เพียงว่ากระทรวงบางกระทรวงหายไปแล้วก็มี กรมบางกรมจัดเข้ามาอยู่ในส่วนนี้ย้ายจากกระทรวงนี้ไปอยู่กระทรวงนั้น เพราะฉะนั้นเพื่อให้ท่านได้มีความเข้าใจและรู้เหตุผลในเรื่อง

เหล่านี้เพราะว่าในการปรับปรุงนั้น โดยหลัก การหรือระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ทุกประเทศ ใน โลกนี้ ไม่มีใครที่จะหยุดยั้งการ ปรับปรุง จำเป็นต้องมีการปรับปรุงระเบียบ ราชการบริหารกันอยู่เสมอ สำหรับประเทศ เราถ้าจะนับตั้งแต่รัชกาลที่ ๕ มาแล้ว ไม่ เคยมีการปรับปรุงเป็นการใหญ่เลย นอกจาก เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ก็ปรับปรุงเฉพาะบางส่วนเท่านั้น ในคราวนี้ ได้ตั้งหน้าตั้งตาทำกันขึ้น แต่ว่าการดำเนินงาน ยังไม่ สมบูรณ์แบบและยังไม่ได้ผลตามเป้าหมาย ซึ่ง จะเรียนให้ทราบภายหลัง เพราะฉะนั้น เพื่อจะให้มีความเข้าใจ จะได้อธิบายให้ เห็นชัดว่า ในการที่เราจะต้องปรับปรุงนั้น อะไรเป็นเหตุก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรค ต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม ซึ่งพอจะสรุปหัวข้อได้ดังนี้

ข้อ ๑. ตามหลักการบริหารที่ดีนั้น หน่วย งานที่เป็นศูนย์กลาง ควรจะมีหน้าที่กำหนด นโยบาย กำกับนโยบาย กำหนดแผนประสาน และติดตามผลงาน แต่การจัดหน่วยราชการที่ เป็นอยู่แล้วก่อนปรับปรุงนั้น อย่างเช่น ในสำนัก นายกรัฐมนตรี ได้รวมหน่วยราชการต่างๆ ที่ ไม่ใช่เป็นหน่วย นโยบายแต่เป็น หน่วย ปฏิบัติ งานธรรมดาเอาไว้มากจนเกินไป ซึ่งเห็นได้ใน

รูปการจัด เคมีนั้นในสำนักนายกรัฐมนตรีมี หน่วยงานอยู่ถึง ๓๐ หน่วย ทั้งหน่วยนโยบาย และหน่วยปฏิบัติงาน เมื่อเป็นดังนี้ นายกรัฐ- มนตรีซึ่งเป็นผู้บริหารงาน ในทางค้ำนนโยบาย กลับต้องมาวุ่นวายกับงานของหน่วยต่างๆ ซึ่ง เป็นหน่วยงานประจำเสีย ระเบียบราชการ ได้วางไว้ว่าหน่วยปฏิบัติงานราชการประจำนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะทำอะไรบ้าง เมื่อ หน่วยงานอยู่ในสำนักนายกฯ ถึง ๓๐ หน่วย นายกรัฐมนตรีก็ต้องมาวุ่นวาย กับหน่วยงาน ปฏิบัติประจำ ทำให้เวลาแทนที่จะต้องทุ่มเท ลงไปในงานในการที่จะบริหารในเรื่องนโยบาย ก็เสียเวลาไปมาก ซึ่งตามระเบียบแบบ แผนที่ดีนั้น นายกรัฐมนตรีต้องไปแถลง นโยบายต่อสภาผู้แทน เมื่อแถลงนโยบายต่อ สภาผู้แทนแล้ว นายกรัฐมนตรีจะต้องกลับมา ชี้แจงนโยบายที่สภาผู้แทนลงมติไว้วางใจให้ กระทำและแบ่งงานกับรัฐมนตรีต่างๆ ใน คณะรัฐมนตรีของตน แล้วก็บริหารงานไปตาม นั้น และขอทนายกรัฐมนตรียะควบคุมนโยบาย ติดตามนโยบาย เปลี่ยนแปลงนโยบายให้ เกิดขึ้น แต่ถ้ามารวมงานปฏิบัติอยู่ในสำ- นักนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็อย่างที่เราเคยทราบ กันรู้กันทำนายกฯ เมื่อเขาจัดอย่างนั้น ท่าน ก็ต้องมีงานมาก ข้าราชการที่ลาไปนอกท่านก็

ต้องเซ็น ข้าราชการประจำในกรมต่าง ๆ ที่เป็นอธิบดีหรือเทียบเท่าอธิบดี จะลาป่วย ท่านก็ต้องเซ็น ก็ลงนายกรัฐมนตรีจะต้องมาเซ็นอย่างนี้เสียแล้ว งานบริหารนี้จะเอาเวลาที่ไหนไปคิด เมื่อเป็นเช่นนั้นเอง ในหลักการดังนี้เราจึงพยายาม screen งานของหน่วยที่เป็นงานปฏิบัติการ ธรรมดาที่นอก จากสำนักนายกรัฐมนตรีให้หมดเท่าที่จะกระทำได้ คงเหลือแต่หน่วยนโยบาย เว้นแต่หน่วยปฏิบัติที่จำเป็นจะเป็นคู่มือของ คณะรัฐมนตรี เท่านั้น เราจึงให้กองไว้ในสำนักนายกรัฐมนตรี ฉะนั้นในรูปเท่านั้นจะเห็นว่าในสำนักนายกรัฐมนตรี นั้น มีคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงบประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักคณะกรรมการส่งเสริม การลงทุน เพื่อ กิจการอุตสาหกรรม สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานสภาวิจัยแห่งชาติ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมประชาสัมพันธ์ กรมประ

มวลข้าวกลาง กรมอุตุนิยมวิทยา รวมทั้งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ก็เป็นส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรีด้วย เพราะฉะนั้น ปัญหาเด็กเดินขบวน ปัญหาในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มาก ๆ ต้องมาวิ่งต้องมาประชุมอยู่ตลอดเวลา ทำให้ประสิทธิภาพเวลานั้นถูกจำกัดไปในการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อเป็นอย่างนี้เอง ในรูปการจัดใหม่นั้นเราก็ได้ตัดหน่วยต่าง ๆ ตามที่ประกาศออกมา อย่างเช่นสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสินค้าขาออก เราตัดออกไปจากสำนักนายกรัฐมนตรี ไปอยู่ในกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งผมจะได้ให้เหตุผลต่อไปว่าทำไมถึงให้อยู่ในกระทรวงพาณิชย์ จะพูดซ้ำก็ได้ว่า เพราะว่ามันเป็นงานซ้ำซ้อนกับงานของกระทรวงพาณิชย์เขาอยู่ เมื่อกระทรวงพาณิชย์มีหน้าที่ส่งเสริมสินค้าขาออกกระทำอยู่แล้ว ทำไมมาตั้งหน่วยงานซ้อนงาน เมื่อกระทรวงพาณิชย์ ไม่มี สมรรถภาพ ก็ชอบที่จะปลดอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศออกไปเสีย แต่มันก็ปลดไม่ได้ เวลาเมื่ออยากให้งานมันดีขึ้นก็ต้องหน่วยงานขึ้นมา อยากจะให้อะไรมันดีขึ้นก็ต้องหน่วยงานขึ้นมา ตั้งขึ้นมา ๆ ๆ หน่วยงานก็หัวโต เพราะฉะนั้นงบประมาณก็สิ้นเปลือง อย่างนี้เป็นต้น หรืออย่างเช่นสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเรา

ก็คัดไปเสีย อันนี้คัดออกจากสำนักนายก ฯ เพราะเหตุว่าในต่างประเทศ ในหนังสือพิมพ์ ในสภาผู้แทนก็เห็นว่าสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินควรเป็นเอกเทศในการที่จะตรวจตราทรัพย์สินของรัฐบาลให้ได้คงอยู่อย่างไม่วุ่นวายใคร และการจัดใหม่นี้ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแยกออกจากสำนักนายก ฯ ไปเป็นเอกเทศขึ้นตรงรายงานเฉพาะข้อบกพร่องตรงต่อนายกรัฐมนตรี เลยอย่างนี้เป็นต้น ส่วนสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทนั้น เริ่มการเร่งรัดพัฒนาชนบทเป็นหน่วยปฏิบัติการเพราะฉะนั้นจึงเอาสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทไปอยู่เสียที่กระทรวงมหาดไทย ที่จริงแล้วสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทนั้น งานซ้ำซ้อนและคล้ายคลึงกับกรมพัฒนาชุมชน แต่ที่มันยังขยับไม่ได้เพราะมีข้อผูกพันกับการช่วยเหลือจากต่างประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้เราจึงยกเอาสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทซึ่งมีงานคล้ายคลึงกับงานในหน้าที่ของกรมในกระทรวงมหาดไทยแล้วไปอยู่ในกระทรวงมหาดไทยเสีย กรมอุตุฯ วิทยาลัยก็กลับไปอยู่กระทรวงคมนาคม เพราะเป็นงานที่จะต้องประสานงานกับทางคมนาคม ส่วนมหาวิทยาลัยต่าง ๆ นั้น คัดออกมาเสียให้เป็นทบวงการเมืองอันหนึ่ง มีรัฐมนตรีว่าการทบวง

เป็นผู้รับผิดชอบ แทนที่จะขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นจะเห็นว่าแม้แต่ในสำนักนายกรัฐมนตรี เราก็ต้องคัดส่วนต่าง ๆ ที่เป็นหน่วยปฏิบัติการอันนี้ออกไปอย่างนี้เป็นต้น จึงขอเรียนให้ทราบในหลักการที่ปฏิบัติ และนอกจากนั้น สำนักงานปลัดกระทรวงของกระทรวงต่างๆ นั้นบางกระทรวงก็รวมเอางานปฏิบัติเข้าไว้ ในสำนักงานปลัดกระทรวงนี้ชอบที่จะเป็นผู้ควบคุมแผนงาน ควบคุมนโยบายซึ่งทางคณะรัฐมนตรี มอบหมายมาให้กรมต่างๆ เป็นผู้ดำเนินการ แต่การปฏิบัติที่แล้วมานั้น ปลัดกระทรวงไม่มีประสิทธิภาพเพราะเหตุว่าไม่มีเครื่องมือในการที่จะควบคุมกรมต่าง ๆ เพราะปลัดกระทรวงก็มีแต่ปลัดกระทรวง แม้ในสำนักงานปลัดกระทรวงก็มีเจ้าหน้าที่เพียงไม่กี่คน เพราะฉะนั้นทางปฏิบัติที่ปฏิบัติกันก็คืออธิบดีต่าง ๆ มีแผนการอย่างไรก็ทำมา ผ่างคนต่างทำตามความสามารถของตนอย่างเต็มที่ หาใช่ความฝืดของอธิบดีไม่ เมื่อเสนอมายังปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงก็ได้แต่พิจารณาตามนั้นว่าเห็นสมควรก็เสนอรัฐมนตรี รัฐมนตรีเป็นฝ่ายนโยบายเมื่อเห็นแผนงานมาตามนโยบาย เขาว่ามาถูกทางเทคนิค ส่งคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีก็ส่งไปสำนักงบประมาณ

ตนเอง ระหว่างในสำนักงบประมาณนั้นเมื่อใครขาสาวได้สาวเอา อธิบคคนไหนถ้ามีงานสังคม ๆ ติดต่อกับผู้อนุมัติได้ ๆ บางทีไปเสียไกลในกระทรวงนั้น อธิบคบางคนงานสำคัญเหลือเกินควรที่จะปรับปรุง ควรที่จะชี้แจงแต่เห็นว่างานของตัวนั้นสำคัญ งบประมาณจำเป็นจะต้องอนุมัติให้ และตัวคิดแต่ความสำคัญในหน้าที่ของตัวแล้วก็นั่งรอคอยการอนุมัติ ผลที่สุดงบประมาณออกมาถูกลดทอนลงไป กรมที่ไม่สำคัญได้งบประมาณมาก กรมที่สำคัญกลับได้งบประมาณน้อยอันนี้เราเห็นก็พยายามที่จะ ขจัด ข้อบกพร่องเสีย จึงคิดว่าสำนักงานปลัดกระทรวงนั้นควรจะเป็นสำนักงานปลัดกระทรวงที่มีประสิทธิภาพ เพราะฉะนั้น เราจึงจัด staff ของปลัดกระทรวงให้เกิดขึ้น เรียกว่า กองวิชาการ หรือกองแผนงานให้เกิดขึ้น กองแผนงานนี้จะอยู่ในสำนักงานปลัดกระทรวง เมื่อกรมต่าง ๆ เสนอรายงานมาแล้ว กองแผนงานนี้จะได้รวบรวมไว้ใน แผนงาน ส่วนใหญ่ที่กรมทำมานั้น อยู่ในขอบเขตของกระทรวงหรือไม่ เพื่อปลัดกระทรวงจะได้พิจารณา และนอกจากนั้น ในการที่ของงบประมาณมา หรือการใช้งบประมาณไปก็ตาม เป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ และนอกจากนั้น ในการที่ของบ

ประมาณประจำปี ชอบที่ปลัดกระทรวงจะเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงาน รวบรวมผลงานของกระทรวง ประชุมตกลงให้แผนงานนั้นประสานกัน แล้วนำเรื่องนั้นไปพูดกับงบประมาณ เมื่อจะตัดทอนส่วนไหน ก็ให้งานนั้นสัมพันธ์กัน ส่วนนั้นทำอย่างนั้น ส่วนนั้นทำอย่างนั้น มันจึงจะเกิดผลขึ้น ไม่ใช่มีแต่เสีย ทางเองไม่มี ขาดจนกระทั่งทางเองในแล้วใส่เสนอก มันก็ไม่ถูกเมื่อมีเงินน้อยก็ชอบที่จะให้กรบรูปร่างพอสมควร ตามอัตราภาพแห่งกำลังเงิน นี้ก็เป็นข้อหนึ่งที่ทำให้คิดว่าจำเป็นต้องปรับปรุงแผนงานเหล่านั้นในสำนัก ในส่วนกลาง คือในสำนักนายกรัฐมนตรี และ ในสำนักงานของปลัดกระทรวง

ข้อ ๒ ที่จะเป็นสาเหตุในการที่จะปรับปรุงนั้นก็คือเรื่องงานซ้อนงาน ระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดความสับสน เปลือง ขาดประสิทธิภาพและการบริหารราชการ หน่วยงานที่มีลักษณะงานซ้อนงานนี้มีหลายหน่วยด้วยกัน และขนาดของการซ้อนงานนั้น ก็คือ

๑. ซ้อนกันในลักษณะงาน
๒. ซ้อนกันในขอบเขตของงาน
๓. ซ้อนกันในวัตถุประสงค์ของงาน
๔. ซ้อนกันในวิธีปฏิบัติงาน

เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว บางครั้งการทำงาน
อย่างเดียวกันมีอยู่หลาย ๆ หน่วยด้วยกันเพราะ
ว่าเราไม่ได้กำหนดขอบเขตเอาไว้ ต่างคนต่าง
ก็คิดว่า เป็นหน้าที่ของหน่วยตน เมื่อเป็นเช่น
นี้แล้ว หน่วยราชการ ที่นอกจากจะ ให้งาน กระ
จ่ายไปแล้ว บางอย่างก็เกิดแข่งงานกัน ซึ่ง
เดี๋ยวผมจะชักตัวอย่าง บางอย่างเห็นมันยาก
นักก็ละเลยเสียไม่ปฏิบัติ นี่ก็ว่าเป็นของส่วน
นี้ นี่ก็ว่าเป็นของส่วนนี้โดยไม่ทราบว่าใคร
เป็นผู้รับผิดชอบเพราะฉะนั้นอันนี้เองมันทำให้
เกิดผลเสียหลาย เสียหลายที่ว่า ในบางขณะเมื่อ
เงินจำนวนหนึ่งซึ่งจะไปพัฒนา ให้เกิด ประ
โยชน์กับประชาชนนั้น ต้องเกิดการพัฒนาที่
สิ้นเปลือง อย่างเช่นแต่ก่อนนี้หน่วยชลประ
ธานราษฎร ก็อยู่ในกรมชลประทานซึ่งอยู่กับ
กระทรวงพัฒนาการ การพัฒนาบางส่วนใน
ลักษณะทำนองเดียวกันอยู่ ในกรมพัฒนาที่ดิน
อยู่ในกระทรวงพัฒนาการ งานบางอย่างใน
ลักษณะเดียวกันก็อยู่ในกระทรวงมหาดไทย
ต่างคนต่างทำ ต่างคนต่างมีระบบงานเป็นของ
ตัวเอง ทำให้แตกต่างกันแล้วก็เปลืองเงินโดย
ใช่เหตุ ผมจำได้ว่าในสมัยที่เป็นประธานสภา
มีงานพัฒนาแห่งหนึ่งของกระทรวงเกษตรที่จะ
ช่วยราษฎรในเรื่องทางด้านชลประทาน กระทรวง
เกษตรมีงบประมาณอยู่ในราวประมาณ ๔

ล้าน แต่กรมพัฒนาไปช่วยเกษตรกรเหมือนกัน
มีอยู่ ๒๗ ล้าน และเกิดไปทำในจังหวัดเดียว
กันด้วย เกิดไปทำในอำเภอเดียวกันด้วย แต่
อยู่ติด ๆ กัน วิธระบบการทำงานก็แตกต่างกัน
ขาดการประสานกัน ผลที่สุดเมื่อเงินที่จะเกิด
ประโยชน์ให้แก่ประชาชนได้เต็มที่ มันก็ไม่
ถึงที่ อย่างนี้เป็นต้น เพราะฉะนั้นถ้า
อากรเท่าไรมันก็ไม่พอที่จะไปใช้ นอกจาก
นี้งานบางอย่าง ควรจะอยู่ด้วยกันก็ ไปอยู่ต่าง
กันเสีย แล้วก็ ไปอยู่ต่าง กระทรวงกัน เสียด้วย
อย่างเช่นว่างานของ ทางด้าน กระทรวง เกษตร
ซึ่งผมจะ ขอกลับมาเป็นตัวอย่าง งานของ
กระทรวง เกษตร นี้ เรา คิด ว่า ขณะนี้ มี
ประชากรที่เป็นเกษตรกรประมาณ ๒๖ ล้าน
คน เกษตรกรมี ๔ ล้าน ๕ แสนครอบ
ครัว เป็นพลเมืองประมาณ ๔๐ % กระทรวง
เกษตรก็ไปทำหน้าที่ของกระทรวงเกษตรว่า
ช่วยเหลือราษฎร โดยมีกรมการข้าว กรม
กลสิกรรม กรมส่งเสริมที่ว่ากันไป แต่เสร็จ
แล้วงานของเกษตรกรนั้นแทนที่จะรวมกันเป็นกลุ่ม
ในหลักที่เกษตรกรที่นิยมกันในด้านสหกรณ์
แต่กรมต่าง ๆ ของสหกรณ์ไปอยู่กระทรวง
พัฒนา แล้วก็เกษตรกรนั้นควรจะสนับสนุนใน
เรื่องน้ำ ในเรื่องดิน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญ
ของเกษตรกร แต่เรื่องน้ำ เรื่องดิน ไปอยู่

กระทรวงพัฒนาเสีย ต่างคนต่างทำกันอย่างนี้ เพราะฉะนั้น เวลาที่จะทำอะไรขึ้นก็ไม่เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ด้วยเหตุนี้เอง ในลักษณะงานซ้อนงานค่าง ๆ อย่างนี้ขึ้น เราก็จัดเอางานประเภทที่ซ้อนงานกัน ค่าง ๆ เหล่านี้ เอามาไว้ในกระทรวงเดียวกันเสียเพื่อให้เกิดผลตรงตามเป้าหมาย ข้อ ๓ ก็คือว่าเรื่องความร่วมมือ และประสานกันนั้น หากการประสานงานและสนับสนุนกันระหว่างหน่วยงานที่ควรจะต้องประสานงานกันและสนับสนุนซึ่งกันและกัน อย่างที่ผมชักตัวอย่าง นี้ เมื่อเห็นว่า กระทรวงเกษตร ต้องอาศัยน้ำ และดินเป็นปัจจัยที่จะประกอบอาชีพทางเกษตร แต่ผู้รับผิดชอบเรื่องน้ำและดินไปอยู่ กระทรวงพัฒนาเสีย ก็ขาดการสนับสนุนอาจจะมีคำพูดอย่างชนิดที่ไม่ยอมรับข้อเท็จจริงกันอยู่ประการหนึ่ง มันก็เหมือนกันแหละครับ จะอยู่ที่ไหน จะอยู่กระทรวงเกษตรหรือจะอยู่กระทรวงพัฒนาเราก็ทำงานเพื่อราษฎรด้วยกัน จะอยู่ที่ไหนก็ไม่สำคัญ ไม่เห็นจำเป็นจะต้องไปปรับปรุง ในเรื่องนี้มันถึงสมัยที่เราจะต้องพูดความจริงและมันถึงสมัยที่เราจะต้องยอมรับข้อเท็จจริงอย่าโกรธใครเลยในเมื่อเขาพูดถึงจุดอ่อนหรือปมด้อยของตัวเราและพวกเรายอมรับกันเสียดีกว่า งานข้าราชการ

นั้นแหละครับ หลักการ ในการปฏิบัติ ราชการเรามีอยู่ ๒ ประการที่สำคัญคือ ๑. ความร่วมมือ Cooperation ๒. Coordination คนไทยนี่อย่าว่าแต่ต่างกระทรวงกันเลย ในกรมเดียวคนละกองนี้ ท่านเคยเป็นข้าราชการผู้ใหญ่มาแล้วยังพูดกันไม่ค่อยจะรู้เรื่องเลยต่างคนต่างพูด ต้องให้อธิบคิมานั่งแล้ว เรียกมาขึ้นกันต่อหน้า งานมันจึงประสานกัน หรือคนละกรมในกระทรวงเดียวกันก็ขาดการที่จะ Cooperate ซึ่งกันและกัน ต้องเรียกมาขึ้นกันต่อหน้ามันจึงจะเกิดผลต่างคนต่างทำ มันเป็นอย่างนี้จริง ๆ เราจะยอมรับข้อเท็จจริงไหม เพราะฉะนั้นเมื่อเป็นเช่นนี้ เองเราจึงเอามาไว้ในกระทรวงเดียวกันเสีย และจัดระบบกลไกในการบริหารให้ดีขึ้น ให้มันมี Coordination มีการ Coordinate ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิดโดยกลไกและวิธีปฏิบัติงาน ก็หวังว่ามันจะดีขึ้น เพราะฉะนั้นข้อบกพร่องเหล่านี้ผมคิดว่า เราเอามาพูดจากข้อเท็จจริง และการจัดระบบกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ต้องคำนึงถึงนิสัย และอุปนิสัยของคนไทยเอามาประกอบด้วย จะเอาแต่ทฤษฎีของฝรั่งมาพูดอย่างเดียว คนไทยไม่เหมือนฝรั่ง นิสัยใจคอตลอดจนวิธีการปฏิบัติการณ์ ฉะนั้น อย่างเช่นที่เราดำเนิน

กันบ่อย ๆ เป็นมาแต่คึกคักพรพแล้ว ในการ
ที่กระทรวงมหาดไทยก็ตาม รัฐบาลก็ตาม
สนับสนุนให้ประชาชนปลูกพืชต่าง ๆ ปลูก
ปอ ปลูกถั่ว ปลูกข้าวโพด แล้วมีปัญห
ตามหลังจนราษฎรสิ้นศรัทธา ปลูกมาแล้วไม่
มีตลาด ปลูกมาแล้วไม่มีการประกันราคาขั้นต่ำ
ปลูกมาแล้วถูกกดราคา เหล่านี้เป็นต้น ก็ทำ
ให้ราษฎรไม่ศรัทธาต่อการแนะนำของเจ้าหน้าที่
ที่จะไปแนะนำเรื่องแรกแหกกระเฒ่ออย่างไร
ราษฎรก็ทำไปตามที่ตัวเองทำดีกว่าเพราะเคย
ตามไปแล้วมันกลับเกิดผลเสียหายอย่างนั้นเป็น
ต้น อันนี้เราต้องถามว่าขอบบพร่องอยู่ที่ไหน
บกพร่องเริ่มกันตั้งแต่เมื่อจะแนะนำให้
ราษฎรปลูกอะไรนั้น คิดกันหรือยังว่าพืชผล
การเกษตรที่จะปลูกนั้นเพื่อซื้อขายภายในประ
เทศหรือส่งออกต่างประเทศ คำนึงแล้วหรือ
ยังว่าความต้องการภายในประเทศมีแค่ไหน
คำนึงแล้วหรือยังว่าความต้องการสินค้าประ
เภทไหน คุณสมบัติอย่างไรอย่างสมมติ
ว่า ต่างประเทศเวลานี้ต้องการถั่วเขียว ถั่ว
เขียวชนิดไหน ถั่วเขียวเมล็ดใหญ่หรือ
ถั่วเขียวเมล็ดเล็ก ถ้าเป็นถั่วเขียวเมล็ดใหญ่ก็ไป
ทำอย่างหนึ่ง ประเภทถั่วเขียวที่จะไปทำถั่ว
งอกก็อย่างหนึ่ง ถั่วเขียวที่จะไปทำแป้งก็อีก
อย่างหนึ่ง มีการประสานงานกันแล้วหรือยัง

เมื่อสั่งให้ปลูกตรงกับความต้องการ ของตลาด
แล้ว ได้สนับสนุนให้พืชพันธุ์ ได้สนับสนุน
วิธีการในการที่จะปลูก บำรุงกันรักษาแล้วหรือ
ยัง เมื่อได้ปลูกบำรุงกันรักษาแล้ว และจัดการ
ในการที่จะรวบรวมบำรุงกันปัญหาคนกลางที่จะ
กดขี่แล้วหรือยัง อุปสรรคเหล่านี้มันจำเป็นที่
ทางระบบใหม่นี้เรียกว่าควรที่จะจัดระบบ flow
diagram ให้มีการรับผิดชอบแต่ละสัดส่วน
ให้มีการประสานงานซึ่งกันและกัน อันนี้เป็น
การประสานงานทั้งในกรมเดียวกัน เป็นการ
ประสานงานทั้งในกระทรวงเดียวกัน และเป็น
การประสานงานทั้งต่างกระทรวงที่จะ ต้องมีกา
ระและความรับผิดชอบร่วมกันด้วย ซึ่งในกล
ไกในการจัดการบริหารนี้เราก็ วางแผนการ ไว้
เหมือนกัน นี่เป็นเหตุข้อที่ ๓ ที่เป็นเหตุให้
ปรับปรุง

ข้อ ๔ คือ ข้อบกพร่องในการที่ไม่ได้
มีกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน
ต่าง ๆ ให้แน่ชัดว่าหน่วยงานใดมีหน้าที่ทำอะไรบ้าง
คือเขียนแต่กว้าง ๆ ความไม่ชัดเจน
นี้เอง จึงทำให้บางส่วนราชการคิดว่าอย่าง
นี้ก็เป็นหน้าที่ของตัวเอง พอถึงคราวที่ผู้บังคับ
บัญชาที่มีอิทธิพล ผู้บังคับบัญชาที่แข็งแกร่ง
ขยายหน่วยงานใหญ่ เพื่อให้มีกอง เพื่อให้มี
กรม เพื่อให้มีหน่วยปฏิบัติงานโดยไม่ได้คำ

นึ่งว่าอันนี้ในข้อเท็จจริง ใครเป็นผู้รับผิดชอบ
 โยไม่ได้คำนึงว่าอันนี้ข้อเท็จจริงนะ ใครเป็น
 ผู้ปฏิบัติงาน เพราะฉะนั้นการขยายงานอย่าง
 นี้เอง จึงเป็นการต่างคนต่างขยายซึ่งทำให้
 เกิดงานซ้อนงานและแข่งงานกันทำและบาง
 ครั้งก็ขาดการรับผิดชอบ เป็นเหตุหนึ่ง

ข้อ ๕ ก็คือการจัดวางหน่วยงานผิดที่
 และไม่สอดคล้องต้องกันทำให้เกิดปัญหามาก
 อย่างที่ผมได้กราบเรียนมาตอนต้นบางประการ
 อยู่แล้ว ดังนั้นเราจะเห็นในหนังสือพิมพ์ ใน
 ที่ว้ ในวิทยุ ประกาศอยู่เสมอ เดี่ยวเรียก
 ข้าราชการมาประชุมสัมมนาเรื่องช่วยชาวนา
 เดี่ยวเรียกกำนันผู้ใหญ่บ้านมาช่วยชาวนา เดี่ยว
 ผมเป็นประธานฝนแล้งช่วยชาวนา เดี่ยวทาง
 สำนักนายกฯ ประชุมเกษตรกรระดับชาวนา
 แห่งชาติมาประชุมกันทุกเดือน ทุกวัน ชาว
 นานาน่าจะเป็นที่หนึ่ง แต่ชาวนากำลังจอนลง
 ทุกวัน ปัญหาเรื่องปฏิรูปที่ดินต้องมีขึ้น ปัญ
 หาเรื่องชาวนาไม่พอกินและกำลังมีฐานะยากจน
 ที่สุดกำลังเกิดขึ้นทุกวัน และทั้งๆ ที่เรามี
 หน่วยงานปฏิบัติอย่างฟุ่มเฟือยอย่างนี้ ผลก็
 ไม่เกิด อันนี้เองคือการจัดหน่วยงานที่ผิดที่
 และการจัดหน่วยงานที่ไม่สอดคล้องกันผลงาน
 จึงไม่บังเกิดขึ้น

ข้อ ๖ มีข้อบกพร่องอยู่ก็คือ การจัด
 งานในกระทรวงต่างๆ ในปัจจุบันนี้เป็นแต่ที่
 รวมของกรมที่ผมนึกมาแล้ว สำนักงานปลัด
 กระทรวงไม่ได้เครื่องมือที่จะมีประสิทธิภาพ
 อย่างเพียงพอในการกำหนดแผนงานดังตัวอย่าง
 ในบางกระทรวงที่ผมกล่าวมาแล้วนี้ ก็เป็นข้อ
 ปฏิบัติ เพราะฉะนั้นเราจะต้องถือว่าการจัด
 งานที่จะก่อให้เกิดผลนั้น ในทางทหารเราเอง
 เรามีหน่วยที่เรียกว่า Staff Unit แล้วเราก็มี
 Line Unit และ Auxiliary Unit การจัด
 งานในระดับการบริหารประเทศก็เอาหลักการ
 อันนี้เข้ามาใช้เหมือนกัน ซึ่งควรจะมีหน่วย
 อำนาจการ ซึ่งเรียกว่า Staff Unit
 และหน่วยดำเนินงานคือ Line Unit และ
 หน่วยบริการ Auxiliary Unit ทั้ง ๓ หน่วย
 นี้จะต้องจัดให้มีเพื่อให้ผลงานเกิดขึ้น เพราะ
 ฉะนั้นที่ผมจะกล่าวซ้ำอีกก็คือว่าสำนักงาน
 ปลัดกระทรวงนี้ คือไปนี้เราก็มีกองนโยบาย
 และวางแผน เป็นเครื่องมือของปลัดกระทรวง
 มีคนบางคน ประท้วงว่าเคยมี กอง วางแผนใน
 กระทรวงพัฒนาการแล้ว failure ในเรื่อง
 การ failure นั้นหาใช่ failure ในหลัก
 การปฏิบัติไม่ เป็นการ failure ของบุคคลที่
 จะใช้หน่วยงานให้มีประสิทธิภาพต่างหาก การ
 ปฏิบัติงานนั้นเราควรจะยึดหลักการเป็นหลัก

ข้อ ๑ การขาดโครงสร้างที่เหมาะสมที่
จะช่วยเหลือประสานและควบคุม และตรวจสอบงาน
ในระดับต่าง ๆ เช่นระดับชาติ ระดับเหนือกระ
ทรวง ระดับกรม และระดับหน่วยราชการ
ต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ในรูป
การที่จัดไว้ เราได้เสนอแนะไปยังสภาปฏิ-
 วัติ แต่ว่าในรูปที่เสนอแนะนั้นไม่สามารถที่จะ
 พูกรู้คนที่เป็นนายกรัฐมนตรีได้ ในทางที่เรา
 เสนอแนะนั้นเสนอแนะเป็นหลายทาง ในทาง
 ที่หนึ่ง เพื่อการประสานงานนั้น นายกรัฐ-
 มंत्री ควร จะมี หน่วย งาน หน่วยหนึ่ง ซึ่ง เป็น
 แผนงานระดับชาติ ซึ่งแผนระดับชาตินี้ก็
 ควรจะประกอบด้วย สำนักงานสภาเศรษฐกิจ
 และสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนัก
 งาน ก.พ. และสำนักงานที่เราเรียกว่าแผนก
 ภาพ คือ Operation ถ้าหากว่ามีหน่วยนี้เกิด
 ขึ้นจะเกิดผลอย่างไร อย่างเช่นกระทรวงต่าง ๆ
 เสนอ Project ต่าง ๆ มายังคณะรัฐมนตรี
 คณะรัฐมนตรีจะส่งให้หน่วยงานพิจารณา หน่วย
 นี้จะพิจารณาว่าเมื่อ Project ต่าง ๆ ที่ส่งมา
 นั้นอยู่ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจในระยะนี้หรือ
 ไม่ เมื่ออยู่ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจก็จะ
 คิดว่าจำเป็นหรือไม่ที่จะทำตามโครงการนั้นถ้า
 เห็นด้วยจะได้ถามสำนักงานงบประมาณเสียทีเดียว
 ว่าถ้าจะให้เขาทำ อย่างนี้แล้วว่าจะต้องการงบ

ประมาณสักสมมุติว่า ๖๐ ล้าน จะมีเงินให้เขา
 ใหม่ ๖๐ ล้านนี้ จะมีเงินให้เขานะปีเดียวหรือ
 ๒ ปี ให้เขาปีละ ๓๐ ล้าน จะแบ่งขั้นตอน
 อย่างไร เมื่อให้เขาปีละ ๓๐ ล้าน ๒ ปีจะ
 ปฏิบัติอย่างไร ก.พ. ก็จะต้องคิดต่อไปว่าเมื่อ
 ให้เขาปฏิบัติเขาก็ต้องมีคน เมื่อมีคนระยะ
 โครงการถ้าปีเดียวควรจะให้อัตราค่าจ้างเท่าไร
 ๒ ปีจะให้อัตราค่าจ้างเท่าไร สำนักแผนภาพ
 ได้รวมโครงการทั้งหมดนี้เสนอคณะรัฐมนตรี
 ที่แล้วมานั้นไม่ยั่งยืน บางกระทรวงส่งไปคณะ
 รัฐมนตรีอนุมัติเห็นชอบด้วยส่งงบประมาณ งบ
 ประมาณบอกไม่มีเงิน จบ งบประมาณบอกมี
 เงินพอจะปฏิบัติได้ ควรให้เงินเท่านี้ ส่งทาง
 ก.พ. ก.พ. บอกไม่มีอัตราค่าจ้างคน จบ บาง
 แห่ง ก.พ. บอกมีอัตราค่าจ้างคนงบประมาณ
 บอกไม่มีเงิน จบ แต่คณะรัฐมนตรีอนุมัติก็
 เป็นการอนุมัติในกระดาษ ซึ่งไม่เกิดผล งาน
 เรายังไม่เกิดผล เพราะฉะนั้น ถ้ามีสำนักงาน
 อย่างนี้ขึ้นในระดับชาติก็เกิดผล แต่ผมใน
 ฐานะเป็นที่ปรึกษาเพียงแต่ได้เสนอไป สภา
 ปฏิวัติคิดว่าไม่ควรเป็นข้อผูกมัด เพราะฉะนั้น
 ในสำนักนายกรัฐมนตรีจึงมี หน่วยงานนี้เอาไว้
 เป็นกลุ่มหนึ่ง สุดท้ายที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรี
 จะบริหารนั้น จะจัดรวมกลุ่มอย่างไรใน
 สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเราไม่สามารถจะกำ

หนดการที่แน่นอนลงไปได้อย่างเป็นต้น นอก
จากนั้น ในระดับกระทรวงเอง เราก็คิดว่า
ควรที่จะมีสำนักแผนงานในระดับกระทรวงบาง
กระทรวง เพราะฉะนั้นในประกาศคณะปฏิ-
วัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ว่าด้วยระเบียบบริหาร
ราชการแผ่นดิน เพื่อให้ สอด คล้อง
กับนโยบายในข้อ ๑๕ วรรคสุดท้ายได้
เขียนไว้ว่ากระทรวงใด มีความจำเป็น จะต้องมี
ส่วนราชการเพื่อทำหน้าที่จัดทำนโยบาย และ
แผนกำกับ เร่งรัด และ ติดตามนโยบาย และ
แผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง จะจัด
ระเบียบบริหารราชการ โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี
เพื่อให้มีสำนักนโยบายและแผนขึ้นเป็นการ
ภายในก็ได้ เพราะฉะนั้นในระดับกระทรวง
ต่าง ๆ ก็อาจจะมีสำนักแผนนโยบายระดับ
กระทรวงขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรี
เป็นผู้อนุมัติขึ้นมาได้ ส่วนในระดับของปลัด
กระทรวงนั้นเรามีกองวางแผนนโยบายอยู่แล้ว
อันนี้เราก็มีได้ทอดทิ้ง ถ้าจำเป็นไปถึงส่วนภูมิภาค
ด้วย เพราะว่าในส่วนภูมิภาคนั้น เราจะต้อง
คำนึงว่าในระบบการปกครองของเราที่แล้วมา
นั้น ความเจริญของประเทศไทยเราถือหลักว่า
กรุงเทพฯ คนกรุงเทพฯ ต้องมีน้ำกิน ต้อง
มีไฟ ต้องมีถนนที่สมบูรณ์ การจราจรจะต้อง

ไม่ติดขัด ลูกจะต้องไปโรงเรียนสะดวก แต่
นอกกรุงเทพฯ ปัญหาต่าง ๆ นั้นมากมายเกิน
กว่าคนกรุงเทพฯ ได้รับแต่คนเหล่านั้นไม่เคย
ร้องออกมาแต่คำเดียว ในเมื่อท่ามกลางของ
ท้องทุ่งนา ไม่มีแสงไฟ ไม่มีน้ำประปา ไม่มี
โรงเรียนที่เพียงพอ ไม่มีสวัสดิภาพ ไม่มี
Security แต่คนเหล่านั้นก็อยู่ อยู่อย่างภาวะ
จำยอมต้องอยู่อย่างนั้น ระบบการปกครองใน
สมัยฝรั่งเศสก่อนนั้น ปารีสคือฝรั่งเศส
ฝรั่งเศสคือปารีส แต่ท่านที่จะไปดูงาน
ต่างประเทศหรือเคยไปต่างประเทศจะเห็น
ว่าสภาพชนบทกับสภาพในกรุงเทพฯ ไม่มีระดับ
มันเทียบเคียงกันไปหมด อันนี้เองคือ
กลไกของการบริหารงานของเราที่ปล่อยข้อบก
พร่องให้เกิดขึ้น เพราะฉะนั้นในลักษณะอย่าง
นี้เราก็มาคำนึงว่าเราจะจัดรูปอย่างไรทั้งในส่วน
ภูมิภาคด้วยเหตุนี้ ทางคณะที่ปรึกษาฯ ก็ได้
คิดว่าข้อสำคัญที่สุดในแต่ละจังหวัดนั้น เรา
ควรให้เอกภาพในการบังคับบัญชาแก่ผู้ว่าราช
การจังหวัดให้มากที่สุด และในขณะเดียวกัน
ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นก็ต้องมีเครื่องมือที่มี
ประสิทธิภาพอย่างเพียงพอด้วย อย่างเช่นผู้
ว่าราชการจังหวัดและหลายท่านที่เป็นผู้ว่าราช
การจังหวัด บางท่านชำนาญในการสร้างถนน
ก็มุ่งหน้าในเรื่องถนน บางท่านทำงานใน

เรื่องการจัดการศึกษา ก็มุ่งหน้าจะมองปัญหา ด้านการศึกษาตามความถนัด พอเข้าใจไปแล้ว ผู้ว่าราชการคนใหม่มา งานก็ไม่ต่อเนื่องซงกันและกันโครงการและความมุ่งหมายนั้นก็คิดว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไป เมื่อเป็นเช่นนั้นเองเราจึงจัดใหม่ให้มี Staff ของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น มีกรรมการจังหวัดเป็นที่ปรึกษา Staff นั้นเป็นผู้ดำเนินการที่เป็นเจ้าหน้าที่กลุ่มหนึ่งในสำนักงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ที่จะต้องศึกษารับนโยบายส่วนใหญ่ว่าแผนการที่จะพัฒนาในระดับที่ ๓ นั้นเขามีอะไร เกี่ยวข้องกับส่วนจังหวัดของตนมีอะไร เขาจะสร้างถนนให้เมื่อไร เขาจะสร้างอ่างเก็บน้ำให้เมื่อไร เขาจะสร้างส่วนใหญ่ให้เมื่อไร เามาเป็นโครงการแล้ววางโครงการนั้นให้ต่อเนื่องกับโครงการของชาติมาตามลำดับ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ศึกษาและดำเนินการในเรื่องนี้ เพื่อให้การที่จะพัฒนาท้องถิ่นนั้นขึ้นมาอย่างเสมอภาคทุกด้านทุกประการด้วยกัน อันนี้เราก็มีอยู่ เพราะฉะนั้นหลักการในการบริหารประเทศชาตินั้น ผมคิดว่าจะทำอย่างไรก็ได้ แต่ว่าในรูปการปกครองนั้นเรากำลังแต่เพียงอย่างเดียวว่าเราจะปกครองอย่างไร ที่จะทำให้ประชาชนของเรานั้นมีความสุขและความเสมอภาคโดยทั่วหน้ากันเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งเรื่องการ

จะทำให้ราษฎรของเรามีความสุขความเสมอภาคโดยทั่วหน้ากันนั้น เราจะต้องมาคิดถึงว่าเราจะต้องวางกลไกในการที่จะช่วยประชาชนในด้านต่างๆ ในด้าน Security ด้าน Welfare ด้าน Education ในด้าน Economic เหล่านี้ให้เกิดผลขึ้นได้อย่างไร เรื่องนี้ผมคิดว่าทุกคนก็ทราบในหลักการ แต่นักบริหารทุกคนทราบและนักบริหารทุกคนนี้ เวลาปฏิบัติงานนั้นต้องเผชิญปัญหาอันหนักอยู่อย่างหนึ่ง คือการตัดสินใจที่รวดเร็วและการวินิจฉัย บางทีที่ถกเถียงหรือการทำหรือรูปการณ์ที่ออกมา ถ้าพูดแล้วมันอาจจะจะเป็นภาพที่สวยงาม แต่ปฏิบัติแล้วล้มเหลวก็มี ล้มเหลวด้วยเหตุผลหลายอย่าง ล้มเหลวอันใหญ่ที่สุดเนื่องจากคน ล้มเหลวประการที่สองคือการละเลยมองข้อเท็จจริงไม่รู้ข้อเท็จจริง การจะแก้ปัญหาที่ถูกต้องได้ เพราะฉะนั้นในเรื่องเหล่านี้เอง ผมเองก็ได้ว่าจะยืนยันหรือจะให้ท่านทั้งหลายมาสอดคล้องและเห็นพ้อง ด้วยการปรับปรุงนี้เป็นการกระทำที่ดีและถูกต้องแล้ว เพราะว่าการทำงานที่ผมเสนอไปในนั้นในความคิดในฐานะที่เป็นที่ปรึกษาที่เสนอไปในรูปหนึ่ง แต่อภิสิทธิ์เป็นของผู้บังคับบัญชา และเป็นอำนาจของสภการบริหารคณะปฏิวัติ บางอย่างออกมาก็ไม่ตรงกับที่ผมเสนอไป ท่าน

ก็มีเหตุผลของท่าน ผมทำหน้าที่ของผมจบแล้ว ผมก็ถือว่าจบแล้ว แต่ว่าผมก็มีความคิดความเห็นเป็นของตัวเองในการที่จะปฏิบัติเช่นนี้อยู่บ้างเหมือนกัน เพราะฉะนั้นรูปที่ออกมาอาจจะไม่สมคังใจเราบางครั้งอาจจะถูกหรือไม่ถูกอย่างไรก็ตามเราจะต้องติดตามและต้องแก้ไขปรับปรุงในสิ่งเหล่านั้นอยู่เสมอ เพราะฉะนั้นผมชอบใจที่มีผู้ไปบรรยายที่โรงแรมสมิหรา ที่สงขลา เรื่องจุดอ่อนของระบบบริหารราชการปัจจุบันอยู่ที่ตอนหนึ่งกล่าวว่า ระบบบริหารราชการของเราในขณะนี้ใช้ระบบ Open looped control system อยู่ Open looped control system ก็คือ แต่ก่อนนี้เรารู้ว่าเป็นเป็นอาวุธสำคัญที่สุดในการทำสงครามแต่เดิวนั้นมันเป็นจรวด ระบบมันกับระบบจรวดต่างกันอย่างไร ระบบมันนิวสกรเขาเรียกว่าระบบควบคุมวงจรเปิด คือ Open looped control system คือผู้ยิงจะยิงไปยังเป้าหมายเสียก่อนแล้วจึงยิงและเมื่อเห็นขวไกออกไปพอยิงแล้วก็แล้วกันไปในเรียกว่าระบบมัน คือเมื่อจะยิงก็ยิงเป้า ยิงเป้าก็ยิงพอกกระสุนออกไปแล้วก็แล้วไป ไม่สามารถจะควบคุมวิถีกระ-
ได้ จะผิดหรือจะพลาดก็ไม่สามารถจะควบคุมได้ส่วน จรวดนั้นเขาเรียกว่าระบบควบคุมวงจรปิด (Close looped control system)

ก็ยิงออกไปแล้วยังมีเครื่องคอยวัดความผิดพลาดแล้ว ก็ป้อนสัญญาณ ความผิดพลาด Error Signal และแล้วก็บังคับ (Feed back Loop) ให้กลับเข้ามาในวิถีทาง เพราะฉะนั้นในการเปรียบเทียบเรื่องเหล่านี้โดยเอาระบบนี้มาใช้ในหลักของ Administration ขึ้น ก็ถือว่าระบบของเราในขณะนี้ที่เราทำอยู่ยังเรียกว่า ระบบมัน ทำไปแล้วก็แล้วกันไปไม่สามารถควบคุม ควรแล้วที่เราจะหันมาใช้ระบบจรวด คือว่าระบบจรวดนั้นการ Planning เป้าหมายไว้ เมื่อถึงขั้นดำเนินการก็ติดตามแล้วประเมินผลแก้ไขผิดพลาดอยู่ตลอดเวลา เพราะฉะนั้นในการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินอันใหม่นี้ เราก็จัดระบบจรวดคือคอยแก้ไขติดตามข้อผิดพลาดซึ่งไม่ตรงเป้าหมายอยู่เสมอและตลอดไป ทันเมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วในการพิจารณาดำเนินการนั้น ในข้อสาเหตุ ๘ ประการนั้น คือสาเหตุที่นำมาเปลี่ยนแปลงแก้ไขส่วนเมื่อได้สาเหตุอย่างนั้นแล้ว การพิจารณาแก้ปัญหาอันผมก็แยกออกเป็น ๒ เรื่อง เรื่องหนึ่งก็เรื่อง Organization เรื่องการจัดหน่วยราชการ ได้แก่การพิจารณาปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างของหน่วยราชการเสียใหม่เริ่มแต่ระดับกระทรวงแล้วก็ระดับกรมลงมาตามลำดับ โดยคำนึงถึงหลักวิชาการตามที่กล่าว

มาแล้ว หลักประหัตประสิทธิภาพตลอดจน ปัญหาต่างๆ ที่จะพึงแก้ไข เรื่องที่ ๒ เรื่อง Management การปรับปรุงเรื่อง Organization และเรื่อง Management นั้น จำเป็นจะต้อง ควบคู่กันไป ได้แก่การปรับปรุงแก้ไขระบบ งานและกลไกทั้งภายในหน่วยราชการนั้นเอง และระหว่างหน่วยราชการด้วยกัน รวมทั้งการ ปรับปรุงการบริหารงานบุคคลในราชการด้วย เพื่อให้การบริหารงานได้อย่างเหมาะสม และมี ประสิทธิภาพเฉพาะอย่างซึ่งในเรื่องการควบคุม กำกับนโยบายคือ Policy Control ซึ่งเป็น เรื่องสำคัญ และ การประสานระดับเหนือกระ ทรวงภายใน กระทรวงรวมทั้งส่วนกลาง และ ส่วนภูมิภาคด้วย ในการที่จะจัดตั้งกลาวั นนอกจากจะ พิจารณา โดยคำนึงถึง หลักการจัด หน่วยงานและหลักการบริหารงานแล้ว ยังได้ คำนึงสภาพความเป็นจริงของประเทศไทย ประ เณี การเมือง การปกครอง ฐานะเศรษฐกิจสังคมตลอดจนนโยบายของรัฐประกอบด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การปรับปรุงแก้ไขเป็นไปด้วยความ เหมาะสมราบรื่นตามสมควร ในขณะเดียวกัน ผมเองเป็นที่ปรึกษาที่จะปรับปรุงนี้ก็จะต้องรู้จัก หลักเล็งการกระทบกระเทือนที่ ไม่จำเป็นบ้าง เหมือนกัน ไม่ใช่จะทำได้ตามใจเสียทุก อย่าง เพื่อไปสู่เป้าหมายที่แท้จริง เพราะเว

ลานี้นอกจากการปรับปรุงที่จะ ประกาศเป็น กระทรวงออกไปแล้ว เชื่อว่าในสัปดาห์นั้น ประกาศคณะปฏิวัติเรื่องกำหนดหน้าที่ของกรม และกำหนดส่วนราชการของกรมต่างๆ คง จะประกาศได้ ก็เป็นเรื่องทาง Organization และ Management ซึ่งจบลงเพียงตอนนั้นระ ยะหนึ่งก่อน เข้าใจว่าเวลานั้นทางฝ่ายกฎหมาย กำลังร่างคำสั่งคณะปฏิวัติแล้ว แต่ว่ากำลังมา ทบทวนกับทางผมอยู่ว่าจะอะไรที่ตรงเป้าหมาย บ้าง ไม่ตรงเป้าหมายบ้าง แต่ระหว่างทำยัง ไม่ปวดหัวครับ แต่ระหว่างทบทวนนี้ปวดหัว เหลือเกิน เมื่อกรมต่างๆ รู้กัน กรมนี้จะ เพิ่มกองนี้ กรมนี้จะเอาอย่างนั้น กรมนี้จะ เอาอย่างนี้ วังทางกองโน้นบ้าง วังทางหน่วยนี้ บ้าง อลหม่านไปหมด บางทีจนทำให้เราคิด ว่าไม่รู้จะทำอย่างไรดี แต่อย่างไรก็ตามผมถือ หลักว่ายึดหลักการ เป็นแนวทาง ในการปฏิบัติ แล้วก็บางครั้งเมื่อมันหลักเล็งไม่ได้ เมื่อเป็น คำสั่งของผู้บังคับบัญชา

ต่อไปขั้นที่ ๓ เมื่อได้ปรับปรุงอันนั้นแล้ว ขั้นที่ ๓ คือขั้นที่จะทำต่อไป คือขั้นพิจารณา คำเนิการ เนื่องจากว่าเวลาจำกัด และท่าน หัวหน้าปฏิวัติมีความมุ่งหมายว่าจะทำเรื่องนี้ ให้เสร็จเร็ว เพราะฉะนั้นการพิจารณาปรับ รูปในเรื่อง Organization และ Management

นี้เราจึงรีบทำไปเสียก่อนซึ่งผมเรียนแล้วว่า
ในขั้นที่ ๓ นี้จะเสร็จภายในเร็ว ๆ นี้ ต่อ
ไปก็มีการกำหนดเรื่อง Master Plan ในการ
กำหนด Master Plan นั้น ควรจะมีหน่วย
อย่างไรที่กระทรวงได้กำหนดออกไป วิธีกำ
หนดของผมมีจาก ๗ ข้อที่บทพร้อม เรากำ
หนดมา ๒ อย่างคือเริ่มจากเบื้องต้นโดยการ
พิจารณาสภาพทางการเมือง การบริหาร การ
เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ว่าควรจะ
แบ่งงานดังกล่าวออกเป็นกี่กระทรวงกี่กรม เพื่อ
ให้เหมาะสม และอีกอย่างมองไปจากเบื้อง
ล่าง โดยพิจารณาว่าการ มีงานอยู่ใน กระทรวง
ทบวงกรมอย่างไร เวลานี้มีปัญหาอะไร มี
พฤติกรรมอย่างไร และศึกษาว่าควรจะปรับ
ปรุงอย่างไร อันนี้ผมได้กล่าวมาแล้วข้างต้น
ในข้อบทพร้อม ๗ อันนี้เอามาพิจารณากันซึ่ง
ถ้าท่านได้ศึกษาในเรื่อง Public Administra-
tion แล้วจะเห็นว่า หลักการจัดนั้น เรา
มีหลักการอยู่ ๒ system ด้วยกันหลัก
การที่จะจัดหน่วยงานนี้ system ที่หนึ่ง
เราเรียกว่า Organization Approach อีกอัน
หนึ่งเราเรียกว่า Functional Approach,
Organization Approach ที่ผมว่าก็คือเมื่อ
เรามีหน่วยต่างๆ ที่มีอยู่แล้วอย่างไร เราเอา
มาพิจารณาว่าเหมาะสมหรือไม่ แล้วจัดรวม

กลุ่มกันเสีย และในขณะที่เดียวกัน Functional
Approach เราถือว่าหน้าที่ต่างๆ ที่รัฐควรจะ
ดำเนินการให้มีความรับผิดชอบร่วมกันนั้น มี
อะไรบ้างแล้วก็ตั้งหน่วยขึ้นรับ เพราะฉะนั้น
ใน System Approach นั้น เราก็เอาหลัก
ของ Public Administration มาพูด ทั้ง
Functional Approach และ Organization
Approach เอาเข้ามารวมด้วยกันด้วย เพราะ
ฉะนั้นในเรื่องนี้เองจะเห็นว่าในหนังสือพิมพ์
เอลงมาจะคิดเพี้ยนไปบ้างว่าต่อไปนี้ในการที่
จะตั้งคณะรัฐบาลนั้นจะมีรองนายกรัฐมนตรี
ถึง ๔ คน ที่จริงท่านยังไม่ได้ตกลงใจอะไร
เลยแต่ว่าในการจัดงานนั้น เราแบ่งกลุ่มใหญ่ๆ
ออกไป เช่น ๑. กลุ่มการเงินการคลัง ๒.
กลุ่มรักษาความมั่นคง อย่างเช่นกลุ่มรักษา
ความมั่นคงก็มีกระทรวงกลาโหม กระทรวง
มหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ
๓. กลุ่มพัฒนาสังคมก็มี กระทรวงศึกษา
ธิการ กระทรวงสาธารณสุข ๔. กลุ่มพัฒนา
เศรษฐกิจก็มี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์
กระทรวงคมนาคมแล้วก็มีกระทรวงยุติธรรม
การแบ่งเป็นกลุ่มนี้แล้วแต่นายกรัฐมนตรีจะตั้ง
กลุ่มไหนให้มีการประสานกัน อย่างที่ต่างประ
เทศกระทำกัน ตั้ง Super Minister ขึ้นใน

Cabinet ของตัวก็กระทำได้ เพราะฉะนั้นด้วยเหตุนี้เอง การเสนอแนะไปอย่างนี้ทำให้คล้าย ๆ กันว่าจะมีรองนายก ๆ ถึง ๔ คน แต่ไม่จำเป็นเมื่อสถานการณ์ เหตุการณ์ ควรจะทำการอะไรแล้วเป็นหน้าที่ของนายก ๆ ที่จะจัดกลุ่มขึ้นเอง ไม่จำเป็นจะต้องตายตัวอย่างนี้ และรองนายกรัฐมนตรีก็ไม่จำเป็นต้องมีถึง ๔ คน แต่ว่าเราจัดกลุ่มไว้ให้ดูเท่านั้นเอง อย่างเช่นตัวอย่างที่ไม่ตรงกัน ทางผมเสนอไปว่ามหาวิทยาลัยควรจะอยู่ใน Education Area เพราะว่าการรับผิดชอบในการศึกษานั้นควรจะอยู่ใน Education Area กระทรวงศึกษาฯ ควรจะรับผิดชอบในการศึกษาทั้งหมด แต่พอออกมาเข้า การศึกษาชั้นประถมก็ไปอยู่ที่มหาดไทย การศึกษาระดับมัธยมถึงชั้นโรงเรียนเตรียมก็ไปอยู่กระทรวงศึกษาฯ พอถึงชั้นมหาวิทยาลัยก็แยกออกไปอีกกระทรวง อันนี้ก็ได้รับการโต้เถียงกันในสภาปฏิวัติก็คำนึงถึงสถานะหลายอย่าง ข้อเท็จจริง การเมือง รวมทั้งความเห็นต่าง ๆ ในที่ประชุม เมื่อออกมาในรูปนี้ ก็ตกลงลงว่าการศึกษาขั้นต้นยังอยู่กับกระทรวงมหาดไทย การศึกษาชั้นกลางก็อยู่กับกระทรวงศึกษาฯ และระดับมหาวิทยาลัยขึ้นมาก็จัดตั้งเป็นทบวงมหาวิทยาลัยขึ้น อันนี้ก็เป็นที่มติของสภาปฏิวัติ ไม่ตรงกับที่เสนอ

อย่างนี้เป็นต้น ซึ่งเหตุผลเหล่านี้ท่านก็ชี้แจงกับผมแล้วก็โต้เถียงกันในสภาปฏิวัติ ซึ่งผมเองก็ต้องยอมจำนนด้วยเหตุผล และต้องจำนนด้วยมติในสภาปฏิวัติ งานที่จะต้องดำเนินการต่อไปอีกคิดว่าไม่ควรละเลยควรจะดำเนินการต่อไปคือการพิจารณาปรับปรุงงานรัฐวิสาหกิจของเราเวลานี้เยอะ แต่มันไม่เกิดผลบางอย่างก็จำเป็นบางอย่างก็ไม่จำเป็น แล้วรัฐวิสาหกิจก็มีลักษณะแตกต่างกันมากมาย ผมได้ทำบันทึกเสนอไปยังหัวหน้าคณะปฏิวัติแล้วว่า รัฐวิสาหกิจควรจะปรับปรุงเสียใหม่โดยแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจออกเป็น ๔ ประเภท คือ

๑. ประเภทสาธารณูปโภค
๒. ประเภทหารายได้ให้รัฐเป็นกรณีพิเศษ อย่างยาสูบ สรรพสามิต
๓. ประเภทยุทธปัจจัย
๔. ประเภทสนองนโยบายของรัฐ หรือส่งเสริมอาชีพประชาชนเป็นการริเริ่ม

ถ้าเข้าอยู่ใน ๔ ประเภทนี้ควรดำรงไว้ แต่ว่าด้านนอก ๔ ประเภทนี้แล้วควรเลิกไป ไม่มีประโยชน์ที่เราจะไปทำอย่างเช่นเมื่อสมัยก่อนผมเป็นรัฐมนตรี เคยคิดว่ารัฐบาลมีนโยบายว่าเราจะทำอย่างไร เมื่อเราเป็นประเทศเกษตรกรเราควรจะมีน้ำตาลให้พอกิน ก็ริเริ่มขึ้นตามนโยบายของรัฐ ตั้งโรงงานน้ำตาลของรัฐขึ้นเพื่อเป็นผู้ริเริ่มให้ราษฎรได้ทำ เดือนโรง

น้ำตาลเขอะเหลือเกิน เอกชนก็ตั้งขึ้นได้แล้ว
แล้วไม่ใช่แต่ว่าพอกิน ในปี ๒๕๑๕ นี้เรามี
น้ำตาลเหลือพอที่จะส่งออกไปนอกได้เงินตรา
เข้าประเทศถึง ๑,๒๐๐ ล้าน เมื่อเป็นเช่นนั้น
แล้ว เราก็คงปัญหาถามขึ้นว่า เราควรคงไว้
ไหมโรงงานน้ำตาลของรัฐเมื่อเอกชนเขาทำได้เรา
ควรคงไว้หรือไม่ ควรขายให้เอกชนเขาไหม
ถ้าเทียบกันแล้วท่านก็รู้ อะไรที่เป็นกิจการ
ของรัฐละก็อย่าไปหวังเลยเรื่องกำไร เอาแต่
เพียงว่าไม่ขาดทุนก็เป็นบุญแล้วเพราะฉะนั้น
ผมก็ได้เสนอท่านว่าควรจะปรับปรุงในแนว
ทางอย่างที่ว่า แต่อะไรที่หากว่ายังสมควรเป็น
โรงงานของรัฐอยู่ชอบที่จะปรับปรุงเสียใหม่
ปรับปรุงโดยที่ว่าการกรรมการบริหารงานนั้นจะ
เป็นใครก็ได้ ผมไม่ว่า แต่เพื่อประโยชน์ของ
งานควรมี Strong Executive เป็นผู้
บริหารงานเพื่อ ประโยชน์ของรัฐให้เกิดขึ้น
จริงๆ เวลานี้กรรมการของรัฐวิสาหกิจตั้ง
หลายแห่ง เราเอาคนที่ไม่มีความรู้ไปเป็น บาง
ที่ก็ไม่ค่อยประชุมกันนัก บางที่ก็ไม่ค่อยรับ
ผิดชอบกัน งานมันก็เลอะเทอะ เพียงแต่รู้ว่าผม
จะปรับปรุงผมก็แทบแย่ เพราะท่านที่เป็น
กรรมการก็เห็นผมเป็นศัตรูไปหมด เห็นหน้า
เข้าก็ ใจคุณ จะเอาผมออกจากกรรมการหรือ
ผมก็บอก แปล่าครับพระเจ้าคุณ ก็ผมเป็น

แต่เพียงว่ากรรมการนี้คงมีอยู่ แต่ผมจะเสริม
เรื่อง Strong Executive ให้ทำงานให้เกิดผล
พระเจ้าคุณก็ยังคงเป็นกรรมการอยู่ตามเดิม
แหละครับ แต่ว่าจะจัดระบบภายในให้ดีขึ้น
เท่านั้น คณะกรรมการคำนึงถึงว่าเมื่อกิจการ
เป็นของรัฐแล้วจะต้องให้เกิดประโยชน์
อันนี้ก็ทำได้เสนอท่านไปแล้ว ซึ่งก็แล้วแต่
สภาพชีวิต ผมไม่มีความเห็นเพิ่มเติม ผมมี
หน้าที่แต่เสนอแนะ แต่มีมากราบเรียนให้
ทราบคือว่าลำดับขั้นตอนในการทำงานในหน้า
ที่ที่ปรึกษา แต่ว่าไม่มีสิทธิในการที่จะไปก้าว
เข้าไปในการบริหาร

ประการสุดท้ายที่จะต้องปรับปรุง ก็คือระ
บบข้าราชการและตัวข้าราชการ การที่จะให้
งานมีประสิทธิภาพเป็นไปตามเป้าหมายนั้น รูป
ร่าง Main Structure โครงสร้างจะวิเศษ
อย่างไรก็ตาม แต่ถ้าหากคนไม่มีประสิทธิภาพ
เพียงพอแล้วล้มเหลว เพราะฉะนั้นเราก็คำนึง
ถึงประสิทธิภาพของงาน และประสิทธิภาพ
ของคนประกอบกัน ๒ อย่าง อย่างหนึ่งความ
รู้ อย่างที่สอง การที่เราจะทำอย่างไรทำให้ข้าราชการ
นั้นมีประสิทธิภาพขึ้น เพราะฉะนั้น
การจัดระบบงาน เรามีกองวิชาการ กองวางแผน
และเพิ่มความรู้แก่ข้าราชการขึ้น แล้ว
นอกจากนั้นเวลานี้ในหน่วยราชการต่าง ๆ เรา

ก็จัดหน่วยสวัสดิการขึ้น ให้เป็นลำดับเป็นขั้น เสีย ไม่ใช่สวัสดิการหลอก ๆ ที่ทำกัน มีกองสวัสดิการในกรมต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นแล้ว นอกจากนั้น มีการปรับปรุงรายได้ของข้าราชการให้เหมาะสม อย่างเช่นรัฐบาลกำลังจะปรับปรุงเรื่องรายได้ให้ เหมาะสมที่ออกข่าว มาเมื่อสองสามวัน ที่คุณฉวี สุนทรสารทูล เป็นประธานอยู่ นั่นก็เป็นเรื่องหนึ่ง แล้วอีกอย่างหนึ่งได้กำลังทดลองทำระบบ P.C. ขึ้น ระบบ P.C. นี้เราตั้งอัตราเงินเดือนตามตำแหน่ง ตามความสำคัญที่มีอยู่ทุกคน เมื่อได้ตำแหน่งนั้น เงินเดือนก็วิ่งไปสู่ตามตำแหน่งนั้น เวลานี้ก็ใช้กันอยู่ที่ ก.พ. และกำลังใช้อยู่ในกรมสรรพากรครั้งแรกก็ยุ่งกันใหญ่ ที่ยุ่งกันใหญ่ก็เนื่องจากว่าข้อบกพร่องในทางปฏิบัติ ซึ่งได้แก้ไขเป็นที่เรียบร้อยแล้ว อย่างนี้เป็นต้น อันนั้นก็ระบบที่ต้องดู แล้วก็เอามาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ขึ้น ทันเมื่อพูดถึงการจัดอย่างนี้แล้ว ประโยชน์ที่จะได้ ในการปรับปรุงก็คือว่าทำให้เกิดมีประสิทธิภาพในงานแก้ปัญหาทางงานชئونงาน

ประโยชน์ในการร่วมมือประสานงาน และสนับสนุนกันในระหว่างหน่วยงาน และกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในหน่วย

ราชการให้แน่ชัดแล้วก็ได้ในการวางหน่วยงานให้ถูกต้อง ช่วยให้กระทรวงมีอำนาจการควบคุมระดับกรมมากขึ้น แล้วก็ช่วยในการกำหนดโครงสร้างที่เหมาะสม และตรวจสอบผลประโยชน์ที่จะได้จากทางจิตวิทยาด้วย เมื่อมีการปรับปรุงหน่วยงานที่ถูกต้องแล้ว ก็ทำให้ข้าราชการมีกำลังใจในการปฏิบัติงาน เพราะว่าอย่างไรก็ตามในที่ แล้วมาเราได้ ดูวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องข้าราชการมาก จากหนังสือพิมพ์ จากนักการเมือง และ จากประชาชน ในการปรับปรุงนี้ ได้ในทางจิตวิทยาด้วย และนอกจากนั้นได้ประโยชน์ในขวัญ และกำลังใจของราชการ คือการปล่อยให้มีการทำงานเดียวกันหลาย ๆ หน่วยและผลเสียอย่างที่ว่าก็ทำให้กำลังใจของข้าราชการในหน่วยนั้นเสียขึ้น คือเกิดสภาพเมื่อใครยั่วสาวได้สาวเอา ผู้บังคับบัญชาหน่วยไหนมีอิทธิพล Active หน่อย คล่องหน่อย หน่วยราชการนั้นจะมีหน้าหรือไม่มี ก็ขยายกำลังใจได้มาก แต่หน่วยที่ปฏิบัติจริงจะจำเป็นที่จะต้องรับผิดชอบ ผู้บังคับบัญชาไม่มีอิทธิพล และผู้บังคับบัญชาไม่เข้มแข็งหน่อย ข้าราชการก็มักทำอะไรไม่ได้ ก็เสียกำลังใจ มีการวิ่งเต้นกันขึ้น อะไรกันขึ้นไม่ได้ผลประโยชน์ที่แท้จริง แล้วก็สิ้นเปลือง ไม่เกิดผลประโยชน์ต่อประชา

ชน เพราะฉะนั้นด้วยเหตุนี้เอง ถ้าทำเสียให้ถูกต้องก็ไม่ต้องมีการวิ่งเต้น ไม่ต้องพูดกันถึงเรื่องอิทธิพล พูดกันถึงเรื่องหน้าที่อย่างแท้จริง และนอกจากนั้นประโยชน์ที่จะได้ก็เป็นแนวทางในการที่จะปรับปรุง ระบบบริหารในขั้นต่อไป ถึงแม้ว่าที่ผมกราบเรียนมาแล้ว เราจะไม่ได้ผลอย่างจริงจังในขั้นตอนนี้ แต่เป็นมูลฐานขั้นต้น ที่จะสร้างระดับรากฐาน ในการปรับปรุงให้ถูกต้องต่อไป นอกจากนั้น ประโยชน์ในการประหยัด การปรับปรุงนี้ผลเสียก็มีบ้างเหมือนกัน คือว่าหน่วยราชการเฉพาะหน่วยที่ถูกยุบเลิก ข้าราชการก็เสียขวัญไปบ้าง แต่ถ้าเรารู้ว่าเป็นประโยชน์ของส่วนรวม ก็น่าที่จะให้อภัยกันบ้างในเรื่องเหล่านี้ หลักการที่เราจะทำนั้นผมถือประโยชน์ใหญ่อยู่ข้อหนึ่งในเรื่องด้าน Welfare อย่างเช่นที่มีปัญหาเหมือนกันในเรื่องกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งได้จบลงไปแล้วว่าทำไมจึงจำเป็นต้องรวมกรมการแพทย์และกรมอนามัยเข้าด้วยกัน ผมถือหลักโดยตั้งปัญหาถามขึ้นว่า หลักการปกครองที่ดีที่ผมกล่าวไว้ว่าการปกครองที่ดีนั้นหรือ การปกครองที่ดีต้องให้ความผาสุกและความปลอดภัยอย่างเสมอหน้าต่อประชากรชาวไทยทั้งปวง แต่มันเป็น

ความผิดของราษฎรของเราไหม ที่จะไปเกิดในแม่ฮ่องสอน เป็นความผิดของราษฎรไหม ที่จะไปเกิดในแม่สะเรียง ไม่ได้รับการคุ้มครองป้องกันภัย ไม่ได้รับการช่วยเหลือไม่ได้ รับสวัสดิการ ไม่ได้รับความผาสุกอย่างเสมอหน้าจากคนอื่น เป็นความผิดของเขาหรือไม่ ที่จะไปเกิดในดินแดนเหล่านั้น ในเมื่อมันเป็นดินแดนแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อเป็นเช่นนั้นเองเป้าหมายของผมก็กว้างไว้ว่า ๑. ในด้านการสาธารณสุขนั้น เราจำเป็นต้องจัดหน่วยบริการทั้งป้องกันและรักษา ให้ทั่วถึงอย่างมากที่สุดที่จะทำได้ โรงพยาบาลเป็นหน่วยอยู่กับที่ คนเจ็บจึงมารักษา มหาโรงพยาบาล แต่เราอย่าภูมิใจว่าคนไข้เยอะเหลือเกินที่โรงพยาบาล หมอทำงานไม่ไหวแล้ว ต้องเพิ่มหมอขึ้น นั่นมันเป็นปลายเหตุ ต้นเหตุอยู่ที่ว่าเราไปแนะนำการป้องกันกับราษฎรแล้วหรือยัง ในเรื่องโรคติดต่อ ในเรื่องฉี่ฉะไม่ให้มีอุบัติเหตุ การป้องกันไข้เลือดออก การป้องกันคิฟที่เรื้อรัง การป้องกันโรคเท้าช้าง การไปแนะนำนั้นจะเป็นการสกัดกั้นไม่ให้คนล้มโรงพยาบาลอย่างทุกวันนี้ อย่างนี้เป็นต้น อันนี้เราทำแล้วหรือยัง เพราะฉะนั้นในการที่จะทำนั้น เราจะต้องวางหลักการให้ดี วางหลักในการที่จะวางหน่วย

ในการป้องกันและรักษาให้เกิดทั่วถึงหมุนเวียนนายแพทย์ให้ไปทำได้ รวมทั้งการปรับปรุงมหาวิทยาลัยในเรื่องการแพทย์ด้วยในการที่จะผลิตคนให้ตรงกับความต้องการของประเทศชาติในขณะนี้ และนอกจากนั้นในด้านการศึกษา เวลานี้เรากำลังพูดถึงถึงเรื่องปัญหาคน ปัญหาคนนี้ เวลานี้เราพูดถึงกันเหลือเกิน โรงเรียนไม่พอเรียน เด็กสอบขึ้นประถมตกมาก ครูไม่พอ แต่ใครคิดอีกบ้างว่าเด็กที่พ้นเกณฑ์ที่จะต้องมาเรียนแล้ว กำลังถูกทอดทิ้ง ใครกำลังพูดบ้างว่าเด็กที่จบป. ๔ และป. ๗ นั้น กว่าจะขึ้นอายุเข้าทำงานได้ อายุถึง ๑๘ นั้น ต้องอยู่ตามขณัติกรรม พออายุ ๑๘ เข้ามาเป็นแรงงาน ไม่มีความรู้อ่านหนังสือไม่ออกต้องอยู่บนหลังควายพังแต่เสียงเพลงลูกทุ่งจากวิทยุ งานไหนงานนั้น เฮไหนเฮนั่น อย่างนี้เขาวชนจึงเลวขึ้นทุกวัน เพราะขาดการควบคุมใน gap ที่ว่างระหว่างหนึ่งระหว่างจบ ป. ๔ ป. ๗ จนกว่าจะปฏิบัติงานได้ ตำรวจจึงต้องทำงานหนัก เจ้าหน้าที่ปราบปรามจึงต้องทำงานมาก ราษฎรจำนวนมากคนก็มากขึ้น แน่เหลือเกินที่ว่าอัตราคนรัษฎาที่ขึ้นมากต้องมากขึ้น เพราะเราปล่อยช่องว่างอันนี้ที่เพาะนิสัยคนขึ้นตามขณัติกรรม ด้วยเหตุนี้เองเราจึงได้ตั้งปัญหานี้ขึ้น

สถาปณีกิจก็อยากจะจัดตั้งกรมการศึกษาผู้ใหญ่ขึ้น แต่ได้ศึกษาแล้วว่ากรมการศึกษาผู้ใหญ่ยังไม่พร้อมทั้งที่เจ้าหน้าที่พร้อมที่จะจัดให้เป็นกรมการศึกษาผู้ใหญ่ ฉะนั้นในเวลานี้จึงจัดกองการศึกษาผู้ใหญ่ในระดับที่มีอัตรากำลังเทียบเท่ากรม กำลังจะฝึกเจ้าหน้าที่ขึ้น หลักการของกองการศึกษาผู้ใหญ่ก็คือ

๑. จะทำอย่างไรให้เด็กที่มีช่องว่างนั้นก่อนที่จะมาเป็นแรงงาน อ่านหนังสือออก

๒. จะทำอย่างไรให้ระหว่างช่องว่างนั้นคนในส่วนภูมิภาคเหล่านั้นไม่ใช่อยู่ตามขณัติกรรม ให้มีความรู้ในอาชีพที่เหมาะสมสภาพของท้องถิ่น กฎหมายแรงงานก็เป็นปัญหา กฎหมายแรงงานของเราก้าวหน้าไปไกล แต่สมรรถภาพตามกำหนดที่ต้องการไม่ เพราะเขาอ่านหนังสือไม่ออกรู้อะไรก็ไม่รู้เลย จับอะไรก็ไม่ถูก มาเป็นแรงงานเข้า เขาก็บังคับว่าต้องเป็นแรงงานเท่านั้นเท่านั้น อย่างนี้เป็นคนเพราะฉะนั้นเราต้องให้อาชีพศึกษาแก่บุคคลระดับนั้น ดังนั้นเรากำลัง concentrate ไปในเรื่องนี้ทั้งงบประมาณและกำลังคนที่จะจัดทั้ง mobile unit และจัดทั้งกำลังภูมิภาคที่จะต้องประสานงานกันในการให้รู้วิชาชีพศึกษา

อย่างนี้ ๓ ที่สำคัญที่สุดและผมถือว่าสำคัญที่สุดที่เสนอไป จะสอนอย่างไรให้คน

นั้นรู้จักการรับผิดชอบในสังคมร่วมกันอีกด้วย ทั้ง ๓ ประการนี้ในกองการศึกษาผู้ใหญ่ก็จะ ต้องมีการร่วมมือกันทั้งกระทรวงกลาโหม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงมหาดไทย และหน่วยกลุ่มเกษตรต่าง ๆ สอดแทรกเข้าไป ตามระดับทุกวิถีทาง แต่งานนี้เป็นงานที่หนัก และจะต้องทุ่มเทงบประมาณ แต่ผมว่ามัน จำเป็นดีกว่าเราปล่อยให้ประชากรของเราขาด สติ มันเสียทีแล้ว เช่นผมเคยไปดูงาน เมื่อ ๒๐ ปีที่แล้วมาเขาว่าเดี๋ยวนี้ยังมีใช้อยู่ใน ออสเตรเลียนั้นในโรงเรียนชั้นประถมศึกษา เขาสอนให้เด็กรู้จักวิธีใช้กบ วิธีใช้เลื่อย วิธี แกะเครื่องยนต์ชนิด ๆ หน่อย ๆ รู้จักถอดทำ ความสะอาดหัวเทียน แก้อ้ำมันไอน์ของเรา ไม่รู้จักทำอะไรสักอย่างเพราะฉะนั้นเวลาฝน แด้ง ผมได้รับหน้าที่ให้เป็นประธานช่วย ราษฎรฝนแล้ง เราต้องจัดไปกระทั่งเครื่อง

ยนต์สูบน้ำเข้ามา ต้องจัดเจ้าหน้าที่ไปให้ เพราะเขาทำเองไม่ได้สักอย่างเดียว อย่างนี้เป็นต้น เราต้องบ่อนราษฎรทุกอย่าง อย่างนี้ไหวหรือไม่ใช่ความผิดของราษฎร แต่ระบบ กลไกในการที่จะแก้อุดร้อนเหล่านี้ต่างหากที่ เราจำเป็นต้องจะต้องกระทำ เรื่องนี้มันมีแทรกอยู่ ในนี้เพราะฉะนั้นไม่ใช่กลไกที่ได้ปรับปรุงนี้ถ้า ท่านจะมองอย่างเผิน ๆ ก็มีกระทรวง ก็ไม่เห็น มีอะไร ๑๒ กระทรวง ขุนช้างเค็กขี้ ขุนหน่อ พองหน่ออย่างที่ผมได้กล่าวในโน้นแล้ว รวม ไอน์ไปไต้ไอน์ รวมไอน์ไปไต้ไอน์นั้น ไม่ เห็นมีอะไร แต่กลไกในการที่จะดำเนินการ นั้นต่างหาก ในการที่จะรวมกันเป็นกลุ่มเป็น ก้อน ประสานงาน แล้วก็เพิ่มภาระของแต่ละ หน่วยนั้นให้ตรงเป้าหมายซึ่งอันนี้เป็นเรื่องสำคัญที่สุด

ก า ร จ า แ น ก ต ำ แ ห น ่ง

โสรัจ สุจริตกุล

ในยุคแห่งการเร่งรัดพัฒนาประเทศนี้ รัฐบาลต้องดำเนินการต่าง ๆ เพื่อความปลอดภัยของประเทศ เพื่อยกระดับค่าครองชีพของประชาชน และเพื่อแก้และหาทางป้องกันปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมของประชากรที่เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว งบประมาณของรัฐบาลได้ขยายตัวกว้างขวางออกไป เป็นผลให้ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนเพิ่มขึ้นอย่างมากมา^๑ ในขณะที่เดียวกันการจัดการเกี่ยวกับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนยังไม่เหมาะสมรัดกุมเพียงพอ จึงทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ที่ทำให้ราชการไม่ได้ประสิทธิภาพและประหยัดเท่าที่ควร

ปัญหาสำคัญที่สุดปัญหาหนึ่ง คือการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งในราชการพลเรือน ซึ่งในปัจจุบันมิได้มีการกำหนดไว้อย่างมีระเบียบได้มาตรฐาน แต่มักจะกำหนดกันในลักษณะเฉพาะหน้าเป็นครั้งคราวเป็นรายตำแหน่งไปในขณะขอตั้งงบประมาณอัตราเงินเดือนใหม่ หรือในขณะเสนอเรื่องต่อ ก.พ. เพื่อขออนุมัติบรรจุหรือกำหนดอัตราเงินเดือน แต่หลังจากนั้นแล้วหน้าที่ของตำแหน่งต่าง ๆ ก็อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขกันได้โดยง่าย เป็นการเปิดช่องให้มีพฤติการณ์ต่าง ๆ ในวงราชการ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการตั้งตำแหน่งในราชการมักจะเกินไปเพื่อประโยชน์ของบุคคลเป็นประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ของส่วนรวม เช่น ในการขอตั้งตำแหน่งและขอบรรจุบุคคลเข้ารับราชการนั้น มักจะคำนึงถึงวุฒิของบุคคลและเหตุผลส่วนตัวอื่น ๆ เป็นสำคัญ โดยพยายามกำหนดหน้าที่ของตำแหน่งให้จำเป็นต้องใช้วุฒิของผู้ที่ประสงค์จะบรรจุ มีวุฒิก็อย่างก็กำหนดหน้าที่ให้ใช้วุฒิทุกอย่างได้ หรือมีการแต่งตั้งตัวบุคคลไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง เช่นตั้งผู้ไม่มีความสามารถให้ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญ ตั้งผู้ไม่คุณสมบัติเหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งสำคัญอันเป็นหลักของงาน หรือตั้งไว้ลอย ๆ เป็นประจำกระทรวง ประจำกรม ไม่มีงานทำเป็นชั้นเป็นอัน นอกจากนั้นเมื่อผู้ใดมีเงินเดือนเต็มขั้นสูงของชั้นแล้วก็มักจะขอปรับอัตราเงินเดือนของผู้นั้นให้เป็นชั้นสูงขึ้นอย่างไม่มิตสิ้นสุด เป็นต้น

๑. งบประมาณปี ๒๕๑๒ มีข้าราชการจ่ายถึง ๓๖,๐๐๐ ล้านบาท

๒. ในปี ๒๕๑๒ มีจำนวนข้าราชการพลเรือนทุกประเภทประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ คน และเมื่อรวมข้าราชการประเภทอื่น ๆ อีกประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ คน จะมีข้าราชการทั้งหมดประมาณ ๖๐๐,๐๐๐ คน

พฤติกรรมต่าง ๆ ในระบบราชการพลเรือนที่ถือเอาเรื่องส่วนตัวบุคคลเป็นหลัก และเรื่องของส่วนรวมเป็นรองเช่นนี้ ย่อมส่งเสริมให้มีการหาตำแหน่งการตั้งตำแหน่งให้แก่คน ให้มี คนล้นงาน มีงานซ้ำซ้อน มีปัญหาเรื่องงานที่ทำงานจริงกับตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งไม่ตรงกัน

ปัญหาเหล่านี้จะแก้ไขได้มากถ้าได้มีการสำรวจตำแหน่งต่าง ๆ ในราชการพลเรือนเสียใหม่ แล้วเปลี่ยนระบบการกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนไว้ตามหน้าที่และความรับผิดชอบที่แท้จริงตามที่ข้าราชการในแต่ละตำแหน่งปฏิบัติอยู่ กับใช้วิธีกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้าเป็นระเบียบได้มาตรฐาน โดยนำหลักและวิธีปฏิบัติของระบบจำแนกตำแหน่ง หรือ position classification ที่นิยมใช้กันอยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลแผนใหม่มาใช้ การจำแนกตำแหน่งเช่นนี้เป็นวิธีการพื้นฐานที่จะส่งเสริมให้การจัดการเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือข้าราชการพลเรือนเป็นไปอย่างเสมอภาคและเสมอหน้า ตามหลักการของระบบคุณธรรม หรือ merit system ด้วยการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งต่าง ๆ ในราชการพลเรือนไว้อย่างแน่นอนเหมาะสมตามความเป็นจริง กำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งแต่ละตำแหน่ง และกำหนดอัตราเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของแต่ละตำแหน่งไว้อย่างเป็นธรรมและได้ระดับในทุกหน่วยราชการ

การดำเนินงานจำแนกตำแหน่งแบ่งออกได้เป็น ๓ ขั้น ขั้นแรกเป็นการสำรวจหน้าที่ของตำแหน่งต่าง ๆ ในราชการพลเรือน ว่าแต่ละตำแหน่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามความเป็นจริงอย่างไร ขั้นที่สองเป็นการวิเคราะห์ จำแนกและจัดระบบต่าง ๆ เกี่ยวกับตำแหน่ง และขั้นที่สามเป็นการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งที่มีอยู่เดิมให้เข้ากับระบบที่กำหนดขึ้นใหม่ งานขั้นแรกคือการสำรวจตำแหน่งนั้นเป็นการหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหน้าที่ และความรับผิดชอบของตำแหน่ง ซึ่งมีเครื่องมือที่สำคัญคือแบบสอบถาม และอาจมีการหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยวิธีการอย่างอื่น เช่นการสัมภาษณ์หรือการไปสังเกตงาน

ขั้นที่สองเป็นการจำแนกหรือแยกตำแหน่งต่าง ๆ ออกตาม ๑. ชนิด และ ๒. ระดับของงานโดยดูลักษณะงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งเป็นหลัก ตำแหน่งที่มีลักษณะงานเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันก็แยกออกรวมไว้เป็นชนิดหรือประเภทหรือกลุ่มเดียวกัน เช่น ประเภทช่าง ประเภทบัญชี ประเภทธุรการ ประเภทแพทย์และพยาบาล เป็นต้น

การที่แยกออกเป็นประเภทเช่นนี้เพื่อประโยชน์ในการกำหนดกฎเกณฑ์และทางปฏิบัติที่เหมาะสมสำหรับแต่ละประเภทต่อไป ทั้งนี้เมื่อแยกออกเป็นประเภทแล้วก็แบ่งตำแหน่งทั้งหมดในแต่ละประเภทออกเป็นระดับต่าง ๆ ตามความยากง่ายของงานซึ่งมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด เช่นงานประเภทเสมียนในระดับเริ่มต้นนั้นย่อมปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรับส่งหรือโต้ตอบเรื่องง่าย ๆ บางเรื่อง แต่ถ้าเสมียนที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมการรับส่งหนังสือที่มีปริมาณมาก ต้องโต้ตอบเรื่องยาก ๆ ต้องบังคับบัญชาเสมียนเริ่มต้น ฯลฯ อยู่ด้วย คุณภาพและปริมาณงานของเสมียนผู้นั้นย่อมอยู่ในระดับที่สูงกว่าเสมียนชั้นต้นอย่างเห็นได้ชัด จึงต้องแยกไว้อีกระดับหนึ่ง เพราะตำแหน่งที่ต่างระดับกันย่อมมีหน้าที่และความรับผิดชอบต่างกัน ต้องการผู้ที่มีคุณสมบัติต่างกันและต้องให้ค่าตอบแทนหรือเงินเดือนในอัตราที่ต่างกันด้วย ข้าราชการได้รับเงินเดือนหลักลมต่ำสูงกันอย่างที่เรียกว่างานเท่ากันแต่เงินเดือนไม่เท่ากัน หรือนาน้อยแต่ได้เงินเดือนมาก ตลอดจนก่อให้เกิดความยากลำบากที่จะควบคุมให้มีตำแหน่งพอเหมาะกับงาน หรือการควบคุมและติดตามผลงานให้คุ้มเงินกับภาษีอากรที่นำมาจ่ายเป็นเงินเดือนเพราะหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งต่าง ๆ นั้นเปลี่ยนไปได้ง่ายมากไม่อยู่กับร่องกับรอย และมีได้มีการตรวจสอบควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นผลให้ขวัญและกำลังใจของข้าราชการเสื่อมทรุดลง และเกิดความสับสนเปลี่ยนแปลงสับสนมากยิ่งขึ้นตามลำดับ

การแบ่งประเภทข้าราชการพลเรือนตามวิธีการจำแนกตำแหน่งเช่นนี้ อาจจำแนกออกเป็นประเภทกว้าง ๆ เพียงไม่กี่ประเภท หรืออาจจำแนกละเอียดออกไปเป็นร้อยหรือพันประเภทก็สุดแล้วแต่ความเหมาะสมตามสภาพการณ์ของระบบราชการพลเรือนแต่ละแห่งไป ในแต่ละประเภทจะมีตำแหน่งระดับต่าง ๆ ตามความเหมาะสม เช่นประเภทธุรการอาจแบ่งตามความยากง่ายออกเป็น ๖ ระดับ ได้แก่พนักงานธุรการระดับ ๑-๒-๓-๔-๕-๖ ตำแหน่งพนักงานธุรการแต่ละระดับจะกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบไว้เป็นบรรทัดฐาน กำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำของผู้ที่จะได้รับบรรจุ และกำหนดอัตราเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงไว้ด้วย พนักงานธุรการระดับต่าง ๆ นี้ทางปฏิบัติในการจำแนกตำแหน่งเรียกว่า “ขั้น” คือในกรณีที่มี ๔ ระดับ ก็จะเป็นพนักงานธุรการชั้น ๑ ชั้น ๒ ชั้น ๓ ชั้น ๔ คำว่า “ขั้น” ในที่นี้หมายความว่าความถึงขั้นของตำแหน่ง จึงมีความหมายคนละอย่างกับขั้นในระเบียบข้าราชการพลเรือนในปัจจุบันซึ่งมี

ความหมายกว้างขวางกว่ามาก แต่ละชั้นไม่ว่าจะสังกัดอยู่ในส่วนราชการใด ต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบ มีคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง และมีเงินเดือนอยู่ในระดับเดียวกันหมด ในกรณีที่มีการตั้งตำแหน่งใหม่ที่มีงานในลักษณะธุรการ ก็จะมีการวิเคราะห์ว่างานในหน้าที่ตำแหน่งนั้น ควรจะเป็นพนักงานธุรการชั้นใด โดยถือการจำแนกตำแหน่งประเภทธุรการทั้งหมดที่กำหนดไว้แล้วเป็นหลักและบรรทัดฐานในการพิจารณา สำหรับข้าราชการประเภทอื่น ๆ ก็ใช้หลักและวิธีจำแนกตำแหน่งอย่างเดียวกันนี้

การจัดชั้นของตำแหน่งในแต่ละประเภทนั้น มีเทคนิค^๑ การพิจารณาจัดระดับชั้นของตำแหน่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะแยกให้เห็นได้ชัดว่าตำแหน่งทั้งหมดในประเภทหนึ่งควรมีกี่ชั้นตามลำดับ และตำแหน่งที่มีงานลักษณะอย่างใดควรจะอยู่ในชั้นใด เทคนิคนี้จะช่วยในการกำหนดชั้นและอัตราเงินเดือนของข้าราชการแต่ละประเภทให้สัมพันธ์เสมอหน้าเข้าตามหลักเกณฑ์ที่ว่างานเท่ากันเงินเท่ากันอีกด้วย เมื่อรวมตำแหน่งข้าราชการทุกประเภทและทุกชั้นตำแหน่งแล้ว ก็จะมีตำแหน่งทุกตำแหน่งในราชการพลเรือนพร้อมด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่งกำหนดไว้เป็นหลักล่วงหน้าได้ระดับและมาตรฐานทั่วทุกกระทรวงทบวงกรม การเปลี่ยนแปลงหน้าที่ของตำแหน่งหลักที่กำหนดไว้เหล่านี้ จะกระทำได้ดีก็ต่อเมื่อมีเหตุผลความจำเป็นพิเศษโดยแท้จริง^๒

๑. เช่นเทคนิคที่เรียกว่าองค์ประกอบในการจัดระดับตำแหน่ง (Allocation Factors) โดยเปรียบเทียบองค์ประกอบสำคัญ ๆ ของตำแหน่งได้แก่ การปกครองบังคับบัญชาที่ได้รับจากตำแหน่งอื่น การปกครองบังคับที่มีต่อตำแหน่งอื่น ความรู้ความสามารถของตำแหน่งที่ต้องการ ความรับผิดชอบในการตัดสินใจ ลักษณะงานที่ต้องวิเคราะห์วิจัย การติดต่อสัมพันธ์กับบุคคลอื่น และสภาพการปฏิบัติงาน หรือใช้เทคนิคในการให้คะแนน (Point System) มีปัจจัยต่างๆ ที่เป็นส่วนประกอบสำคัญของตำแหน่ง เช่น คุณวุฒิ ความชำนาญ และประสบการณ์ ความรับผิดชอบ สภาพงาน การใช้สมอง ความแม่นยำ การใช้กำลังกาย เป็นต้น
๒. ในการสำรวจและวิเคราะห์เรื่องนี้ขั้นต้นของสำนักงาน ก.พ. เจ้าหน้าที่เสนอว่า ควรจำแนกประเภทของตำแหน่งข้าราชการในราชการพลเรือนออกเป็นประมาณ ๔๒๐ ประเภท แต่ละประเภทจะมีตำแหน่งตั้งแต่ ๑ ถึง ๑๖ ระดับ แล้วแต่ความเหมาะสมของตำแหน่งในแต่ละประเภท ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในข้าราชการประเภทหนึ่ง ระดับหนึ่งจะเรียกชื่ออย่างเดียวกัน มีหน้าที่หลักเหมือนกัน มีคุณสมบัติพื้นฐานความรู้เหมือนกัน ใช้วิธีการบรรจุและแต่งตั้งอย่างเดียวกัน มีเงินเดือนขั้นต่ำขึ้นสูงอย่างเดียวกัน เช่น ตำแหน่งประเภทหนึ่งที่ต้องใช้ความรู้ชั้นสูงทางวิชาการบัญชี ได้จำแนกออกเป็นประเภทนักบัญชีได้ ๕ ระดับ คือ ตำแหน่งนักบัญชี ๑ นักบัญชี ๒ นักบัญชี ๓ นักบัญชี ๔ นักบัญชี ๕ เป็นต้น

อนึ่ง สำหรับข้าราชการแต่ละประเภทก็อาจจะกำหนดหลักเกณฑ์การบรรจุแต่งตั้ง
 ๕ เดือนขึ้น ฯลฯ ไว้เป็นพิเศษตามความเหมาะสมภายในกรอบแห่งระบบคุณธรรมต่อไปกล่าว
 คือ ข้าราชการประเภทหนึ่งอาจจะมีหลักเกณฑ์การกำหนดคุณสมบัติและความรู้ การบรรจุแต่งตั้ง
 ๕ การกำหนดอัตราเงินเดือน การเลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง แตกต่างไปจากอีกประเภท
 หนึ่งได้ตามความจำเป็นเหมาะสม เป็นผลให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลต่อไป
 ทำนองเดียวกับแนวความคิดในการที่มีการแยกข้าราชการอัยการหรือข้าราชการตุลาการ ออก
 เป็นข้าราชการประเภทหนึ่ง ที่ใช้ระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลแตกต่างออกไปจากระ
 ๕ ระเบียบทั่วไปได้เพื่อความเหมาะสมและความคล่องตัวในการบริหารงาน

การจำแนกตำแหน่งเช่นนี้จะช่วยแก้ปัญหาส่วนตัวบุคคลดังกล่าวข้างต้นได้ และ
 จะได้ประโยชน์สำคัญอีกหลายประการคือ

๑. การตั้งงบประมาณและการขอตั้งอัตราใหม่ "อัตรา" ๕ หน่วยงานพื้นฐานอันประกอบ
 ด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบกำหนดไว้สำหรับผู้ปฏิบัติงานคนหนึ่ง การที่จะกำหนดว่าส่วน
 ๕ ราชการแห่งหนึ่งจะมีอัตราเท่าใดสูงค่าอย่างไร เรียกชื่อเป็นตำแหน่งว่าอย่างไร ก็ต้องดูงาน
 ที่ต้องปฏิบัติมีอะไรบ้าง และงานนั้นควรมีผู้ปฏิบัติงานกี่อัตรา ในกรณีที่การกำหนดหน้าที่ของ
 อัตราและตำแหน่งยังไม่มีมาตรฐานและยังเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ข้อมเป็นการยากที่จะกำหนดให้
 ได้ระดับว่างานนั้นต้องใช้คนกี่คนกี่อัตรา แต่ถ้าได้มีการกำหนดให้เป็นที่เข้าใจโดยทั่วกันว่า
 ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างไร ปฏิบัติงานชนิดใดระดับใด มีหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไร
 ๕ ไว้เป็นบรรทัดฐานตามระบบและหลักการจำแนกตำแหน่งแล้ว ก็ย่อมจัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่าย
 ๕ เกี่ยวกับอัตราและตำแหน่งได้ถูกต้องและสะดวกยิ่งขึ้น การชี้แจงเรื่องขอตั้งอัตราต่อฝ่าย
 ๕ จัดการก่อสร้างงบประมาณ รัฐสภา หรือ ก.พ. ก็จะสะดวกและประหยัดยิ่งขึ้น เพราะผู้ที่
 ๕ เกี่ยวข้อง ทุกฝ่าย เข้าใจ ความหมาย รวมทั้งหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละ อัตราแต่ละ
 ๕ ตำแหน่งไปในทางเดียวกันหรืออย่างเดียวกันอยู่แล้ว เพียงแต่ชี้แจงไปว่า มีงานอย่างไร ขอตั้ง
 ๕ ตำแหน่งชื่ออะไร มีหน้าที่และชื่อเข้าเกณฑ์ตามบัญชีจำแนกตำแหน่งหมายเลขอะไร ขึ้นใด

๕ "อัตรา" ในที่นี้หมายถึง งานที่กำหนดให้ข้าราชการคนหนึ่งปฏิบัติ รับเงินเดือนในอัตราประจำอัตราใดอัตราหนึ่ง "ตำแหน่ง"
 หมายถึงชื่องานของข้าราชการหลายคนหรือหลายอัตราที่ทำงานลักษณะเดียวกัน ประเภทเดียวกัน ระดับเดียวกัน เช่นอัตรา
 ของตำแหน่ง "นิติกร ๑" อาจมีหลายอัตรา ข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง "นิติกร ๑" อาจมีหลายคนได้

ผู้พิจารณาก็สามารถวินิจฉัยได้ ในทางตรงกันข้ามถ้าไม่มีการจำแนกตำแหน่งไว้ ผู้พิจารณาอาจจะเข้าใจความหมายและหน้าที่และความรับผิดชอบของอัตราและตำแหน่งที่ขอตั้งไปคนละทาง หรือมีมาตรฐานการพิจารณาคนละอย่าง ก็จะเกิดความสับสนยุ่งยาก เพราะแทนที่จะชี้แจงไปครั้งเดียวอย่างเดียว ก็อาจจะต้องชี้แจงหลายครั้งหลายแบบ สุดท้ายแต่ผู้พิจารณาแต่ละฝ่ายจะกำหนดมาตรฐานและแนวทางพิจารณาเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งต่าง ๆ ได้

๒. การบรรจุและแต่งตั้ง เมื่อมีการจำแนกตำแหน่งแล้ว ตำแหน่งทุกตำแหน่งที่มีอยู่ในหน่วยงานที่ ใช้ระบบนี้จะมีคุณสมบัติขั้นต่ำของผู้ที่จะได้ รับบรรจุหรือแต่งตั้ง กำหนดไว้ด้วย เป็นการกำหนดคุณสมบัติโดยถ้อยหน้าที่และความรับผิดชอบของงานเป็นหลัก มิใช่ถือคุณวุฒิส่วนบุคคล ความมีอาวุโส หรือเหตุผลส่วนบุคคลอื่น ๆ เป็นสำคัญ ตำแหน่งที่มีลักษณะงานมีชนิดและระดับเดียวกันจะต้องเรียกชื่ออย่างเดียวกัน และต้องบรรจุจากผู้มีคุณสมบัติระดับเดียวกัน ไม่ว่าตำแหน่งนั้นจะอยู่ในส่วนราชการใด จึงเป็นการบังคับโดยตรงให้มีการบรรจุและแต่งตั้งตัวบุคคลที่เหมาะสมจะปฏิบัติงานในตำแหน่ง การแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติอย่างหนึ่งให้ดำรงตำแหน่งที่ต้องการคุณสมบัติอีกอย่างหนึ่งเช่นที่มีตัวอย่างอยู่ในปัจจุบันนี้ก็จะมีผลไป การคัดเลือก ตัวบุคคลก็ สะดวกรวดเร็ว ประหยัด ได้ผล สมความมุ่งหมาย และอาจใช้ผล การคัดเลือกครั้งเดียว เพื่อ บรรจุบุคคล เข้าดำรงตำแหน่งได้ ในทุกหน่วยงาน ที่มีตำแหน่งเช่นเดียวกันว่างอยู่ การวางแผนพัฒนากำลังคนของหน่วยราชการก็อาจทำได้ถูกต้องแน่นอนยิ่งขึ้น

๓. การใช้คนให้ได้ประโยชน์เต็มที่ ในปัจจุบันประเทศไทยยังขาดแคลนผู้มีความรู้ที่หาจากบางจำพวกอยู่มาก แม้กระนั้นการใช้ผู้มีความรู้เหล่านี้ในวงราชการพลเรือนก็ยังไม่ได้ผลเต็มที่เท่าที่ควร วิศวกร นายแพทย์ อาจมิได้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ตรงตามวิชาชีพ เพราะต้องปฏิบัติงานด้านธุรการหรือบริหารหรืออาจปฏิบัติงานที่ไม่ตรงตามวิชาชีพอยู่ด้วย ระบบการจำแนกตำแหน่งจะช่วย ให้กำหนดหน้าที่ของผู้มีความรู้หายาก และบรรจุบุคคล เหล่านี้ให้ทำงานตรงตามวิชาชีพอย่างเต็มที่

๔. การกำหนดอัตราเงินเดือน หลักที่ว่างานเท่ากันเงินเท่ากัน หรือที่ว่าค่าตอบแทนต้องเป็นธรรม ช่วยส่งเสริมขวัญและกำลังใจของข้าราชการและช่วยให้ได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพ

เป็นอันมาก งานและเงินจะเท่ากันได้ก็ต่อเมื่อได้มีการเปรียบเทียบงานในชนิดหรือประเภทเดียวกันก่อน เช่น งานเสมียนก็เปรียบเทียบกับเสมียนในหน่วยเดียวกันและในหน่วยงานอื่น งานบัญชีก็เทียบกับการบัญชี แล้วแบ่งออกเป็นระดับตามความยากง่ายของงาน และกำหนดอัตราเงินเดือนให้สัมพันธ์กับระดับความยากง่ายของงานประเภทอื่น ถ้าไม่มีระบบการจำแนกตำแหน่งที่ชัดเจนแล้ว การกำหนดอัตราเงินเดือนในวงงานใหญ่เช่นราชการพลเรือนให้เป็นธรรม ย่อมยากยิ่งที่จะปฏิบัติได้

๔. ความรับผิดชอบ ในปัจจุบันมักจะมีการกล่าวกันอย่างลอยๆ อยู่เสมอว่าข้าราชการรับแต่ชอบไม่รับผิดชอบ การจำแนกตำแหน่งจะช่วยให้ฝ่ายบริหารได้ทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดระบบงานและการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบ ตลอดจนผลงานของข้าราชการในบังคับบัญชาแต่ละคนด้วย และจะช่วยกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบ และมาตรฐานการทำงานของข้าราชการแต่ละตำแหน่งได้อย่างแน่นอนขึ้นเป็นอันมาก ในการพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการจำแนกตำแหน่งนั้น ปัญหาเรื่องการจัดส่วนราชการ การจัดระบบงาน การมอบหมายหน้าที่หรือมอบอำนาจดำเนินงาน ตลอดจนการวินิจฉัยสั่งการจะปรากฏเด่นชัดขึ้นมา จะเป็นผลให้ผู้บังคับบัญชาต้องปรับปรุงงานด้านนี้ได้อย่างถูกต้องเหมาะสมอีกด้วย

๖. การเลื่อนตำแหน่งและการโยกย้าย การจำแนกตำแหน่งจะแบ่งตำแหน่งออกเป็นประเภทต่างๆ ตามความเหมาะสม ในแต่ละประเภทจะมีขั้นหรือระดับของตำแหน่งกำหนดไว้ และจะมีข้อกำหนดไว้ด้วยว่า ผู้ที่จะเลื่อนได้ด้วยวิธีใด ข้าราชการประเภทต่างๆ อาจจะใช้ระบบการเลื่อนตำแหน่งที่แตกต่างกันได้ เช่นพวกนายช่างใช้ระบบหนึ่ง พวกธุรการใช้อีกระบบหนึ่ง พวกนักวิทยาศาสตร์ใช้อีกระบบหนึ่ง เป็นต้น โดยมีองค์การกลางบริหารงานบุคคล เช่น ก.พ. ช่วยพิจารณา กำหนด วิธีการเลื่อน ตำแหน่งให้ เหมาะสมกับ สถานการณ์ ให้เป็นธรรม และให้ได้ระดับกับวิธีการที่ใช้สำหรับข้าราชการประเภทอื่นๆ ด้วย การขอปรับอัตราเงินเดือนให้เป็นขั้นสูงเพราะเหตุผลอย่างเดียวกันว่า ตัวผู้ครองตำแหน่งเงินเดือนเต็มขั้นแล้วขึ้นอย่างปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันก็จะหมดไป เพราะหัวหน้าหน่วยงานและผู้ครองตำแหน่งจะทราบว่าได้กำหนดเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของแต่ละตำแหน่งไว้เท่าใด การเลื่อนตำแหน่งจะต้องมีคุณสมบัติเพิ่มเติมอย่างไรบ้าง ในปัจจุบันการเลื่อนตำแหน่งมักจะกระทำที่ลู่อยู่ในวงแคบๆ แผนกหรือกองไหน

ตำแหน่งว่างก็เลื่อนคนในแผนกหรือกองนั้นขึ้นมา ซึ่งผู้ที่ได้เลื่อนอาจจะไม่ใช่คนที่ดีที่สุดก็ได้ แต่เมื่อมีการจำแนกตำแหน่งแล้ว การแข่งขันในการเลื่อนตำแหน่งอาจจะมีมากขึ้น เพราะอาจกำหนดไว้ว่าข้าราชการประเภทเดียวกัน ระดับเดียวกัน ไม่ว่าจะอยู่ต่างกอง ต่างกรม หรือ ต่างกระทรวง อาจสมัครเข้าแข่งขันกันเพื่อรับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งว่างได้ ระบบเช่นนี้อาจช่วยส่งเสริมให้มีการโยกย้ายข้าราชการระหว่างกรมและกระทรวงมากขึ้น

๗. การฝึกอบรม การจำแนกตำแหน่งโดยอิทธิพลและความรับผิดชอบของตำแหน่งเป็นหลัก ทำให้สามารถกำหนดได้สมเหตุสมผลยิ่งขึ้นว่า ตำแหน่งต่างๆ ต้องการบุคคลผู้มีความสามารถหรือคุณสมบัติและประสบการณ์อย่างไร จึงทำให้ทางราชการมีแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้นในการฝึกอบรมข้าราชการ

๘. การวางแผนงานและจัดอัตราค่าจ้าง การวางแผนงานของทางราชการนั้น มักจะต้องการความรู้เกี่ยวกับชนิดและระดับของบุคคลที่จะดำเนินการตามโครงการเป็นสิ่งสำคัญประกอบการพิจารณาด้วย ซึ่งเมื่อมีโครงการจำแนกตำแหน่งไว้แล้ว ก็จะวินิจฉัยได้โดยถูกต้องยิ่งขึ้นว่าโครงการหรือแผนงานที่จะกำหนดขึ้นนั้นต้องการบุคคลชนิดใด ระดับใด เป็นจำนวนเท่าใด ทำให้สามารถจัดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ทั้งโครงการเก่าและโครงการใหม่ได้เหมาะสมยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังทำให้สามารถเปรียบเทียบผลงานของโครงการต่างๆ ได้ว่า แต่ละโครงการต้องเสียงบประมาณค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับตัวบุคคลเป็นจำนวนเท่าใด ได้ผลงานอย่างไร ซึ่งมีงานชนิดเดียวกันทำกันอยู่หลายแห่ง ก็ยังสามารถเปรียบเทียบประสิทธิภาพของงานแต่ละแห่งได้ดียิ่งขึ้น การเปรียบเทียบเช่นนี้จะทำให้ทราบได้ว่ามีงานซ้ำซ้อนอยู่ที่ใดบ้าง

๙. ขวัญและกำลังใจของข้าราชการ ระบบการจำแนกตำแหน่งตามหน้าที่เป็นวิธีการที่ส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาค เสมอหน้า และการแข่งขันกันทำงานตามหลักการของระบบคุณธรรม และช่วยให้ข้าราชการได้ทราบด้วยว่าทางก้าวหน้าในอาชีพของตนมีแค่ไหนเพียงใด สิ่งเหล่านี้จะช่วยส่งเสริมขวัญและกำลังใจของข้าราชการในส่วนรวม ซึ่งจะทำให้ราชการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ทั้งกล่าวมาทั้ง ๘ ข้อ ๑๐ ข้อนี้ เป็นส่วนที่เกี่ยวกับคุณประโยชน์ของระบบจำแนกตำแหน่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับโทษนั้น จากประสบการณ์ในต่างประเทศปรากฏว่า สาเหตุสำคัญ

ที่สุดของความล้มเหลวของระบบนี้มีอยู่ ๒ ประการ ประการแรก กฎข้อบังคับของระบบนี้ถูกใช้ไปในทางที่ผิดเจตนาโดยบุคคลที่รับผิดชอบในการที่จะบังคับการต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับนั่นเอง เช่นนักการเมือง นักบริหาร หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในองค์การกลางบริหารงานบุคคล เป็นต้น อีกประการหนึ่งผู้ที่คิดการต่างๆ ในการนำระบบนี้มาใช้บังคับ ได้กำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้แคบเกินไป หรือพยายามทำตามหลักวิชาการอย่างเคร่งครัดมากเกินไป ทำให้ระบบไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม และทำให้การบรรจุ แต่งตั้ง การโอนย้าย การปูนบำเหน็จความชอบ เกิดความขัดข้องคับแคบในการบริหารงาน ตลอดจนเกิดความไม่คล่องตัวในการบริหารงานบุคคลอย่างมากจนมีผลเสียมากกว่าผลดี

สรุป

สรุปได้ว่า การเร่งรัดพัฒนาประเทศเป็นเหตุให้ทางราชการมีภาระหน้าที่เพิ่มมากขึ้น จำนวนข้าราชการจึงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ตัวข้าราชการเองก็ต้องทันสมัย มีความรู้ มีประสิทธิภาพ มีวิชาชีพเฉพาะอย่างเพิ่มมากขึ้น จึงจะสามารถปฏิบัติราชการได้อย่างประหยัด รัศมี มีประสิทธิภาพ และได้ผลดีเป็นที่พอใจของประชาชนในส่วนรวม

ในการที่จะควบคุมดูแลให้มีจำนวนข้าราชการพุ่มพวยเกินความจำเป็น ที่จะส่งเสริมให้ข้าราชการมีสมรรถภาพปฏิบัติราชการได้ผลคุ้มค่ากับเงินภาษีอากรที่นำมาใช้จ่ายในการนั้น ทางราชการจำเป็นต้องนำระบบและวิธีการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมมาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องกำหนดหน้าที่ของข้าราชการแต่ละคน กำหนดคุณสมบัติของคนให้เหมาะสมกับงาน และกำหนดค่าตอบแทนที่เป็นธรรมเหมาะสมให้แก่ข้าราชการ ในเรื่องวิธีการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนในปัจจุบัน โดยปกติใช้วิธีกำหนดเป็นรายๆ ไป ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำค่าสูงไม่เป็นธรรม ซึ่งระบบปัจจุบันในการตรวจสอบติดตามผลงานของข้าราชการไม่มีประสิทธิภาพ เปิดโอกาสให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการได้ง่าย มีการชักย้ายให้ข้าราชการปฏิบัติงานไม่ตรงตามตำแหน่งที่กำหนดไว้เป็นทางการได้ ก็ยังทำให้มีการบริหารงานตามอำเภอใจคือถือด้วยบุคคลเป็นหลัก ดังหลักเข้าหาคนได้มากยิ่งขึ้น อันเป็นผลเสียหยาบต่อส่วนรวมและเป็นผลให้การบริหารงานบุคคลไม่เป็นธรรมไม่ได้มาตรฐาน

เพื่อแก้ไขปัญหานี้ ในปัจจุบันได้เริ่มมีการนำระบบจำแนกตำแหน่งมาปรับใช้ในราชการพลเรือนแล้ว โดยได้พยายามปรับปรุงวิธีการของระบบนี้ที่ใช้อยู่ในต่างประเทศให้ใช้ในราชการพลเรือนได้อย่างเหมาะสม คาดว่าเมื่อนำระบบนี้มาใช้ครบถ้วนในทุกกระทรวงทบวงกรมแล้ว ก็จะช่วยแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไปได้มาก โดยเฉพาะปัญหาการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การแก้ปัญหาที่จะสะดวกรวดเร็วขึ้น เพราะจะได้มีการจำแนกข้าราชการออกเป็นประเภทต่าง ๆ หลายร้อยประเภท การแก้ปัญหา ก็จะพิจารณาแก้ไขเฉพาะในวงข้าราชการแต่ละประเภทได้รวดเร็วทันทั่วทั้งที่

แต่จะเกิดประโยชน์ดังกล่าวหรือไม่เพียงใดนั้น ต้องขึ้นอยู่กับอย่างน้อยที่สุดกับเงื่อนไขพื้นฐาน ๒ ประการคือ ๑) ผู้บังคับบัญชาหน่วยงานทั้งข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ จะต้องและปฏิบัติตามระบบคุณธรรมอย่างเคร่งครัด และต้องตระหนักว่า การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว ประโยชน์ของพวกพ้อง และของนักการเมืองมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมนั้น เป็นการนำความฉิบหายล่มจมมาสู่ประเทศชาติ ๒) องค์การกลางบริหารงานบุคคลต้องมีอำนาจหน้าที่เด็ดขาด เหมาะสมที่จะเป็นผู้นำและดูแลให้การบริหารงานตามระบบนี้ได้สอดคล้องตามความมุ่งหมาย และตัวบุคคลในองค์การนี้ต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้บังคับบัญชาในข้อ ๑) ถ้าไม่มีสภาพพื้นฐาน ๒ ประการเช่นนั้น ระบบจำแนกตำแหน่งอาจถูกใช้ไปในทางที่ผิดและจะเกิดโทษแทนที่จะเกิดประโยชน์ตามที่พรรณนามาข้างต้น



พระราชบัญญัติ

ระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร

พ.ศ. ๒๕๑๖

ภูมิพลอดุลยเดช ปร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๑๖

เป็นปีที่ ๒๘ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร
จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการกรุงเทพมหานคร” หมายความว่า ข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการของกรุงเทพมหานคร โดยได้รับเงินเดือนในงบประมาณประเภทเงินเดือนที่ตั้งทางกรุงเทพมหานคร

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

มาตรา ๔ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร มีสองประเภท คือ

(๑) ข้าราชการสามัญ

(๒) ข้าราชการวิสามัญ

มาตรา ๕ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการพลเรือนวิสามัญ มาใช้บังคับแก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครโดยอนุโลม เว้นแต่ในพระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

บรรดาคำว่า “ข้าราชการพลเรือน” ที่มีอยู่ในกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับอื่นใด ให้หมายความว่า ข้าราชการกรุงเทพมหานครด้วย เว้นแต่จะได้มีกฎหมายประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับอื่นใดบัญญัติไว้สำหรับข้าราชการกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะ

มาตรา ๖ เครื่องแบบของข้าราชการกรุงเทพมหานคร และระเบียบการแต่งให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เรียกโดยย่อว่า “ก.ก.” ประกอบด้วยรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่งตามที่รัฐมนตรีกำหนดเป็นรองประธาน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินห้าคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้ ก.ก. มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับ ก.พ. อ.ก.พ. กระทรวง และ อ.ก.พ. กรม ในกรณี ก.ก. อาจตั้งอนุกรรมการหรือผู้ท ก.ก. เห็นสมควรให้ทำการใด ๆ แทน ก.ก. ได้

ให้ ก.ก. มีอำนาจออกกฎ ก.ก. ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ออกกฎ ก.พ. ในระหว่างที่ยังไม่ได้ออกกฎ ก.ก. ให้นำกฎ ก.พ. ว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ มาใช้บังคับเป็นกฎ ก.ก. โดยอนุโลม

มาตรา ๘ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการกรุงเทพมหานครตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับนายกรัฐมนตรี

มาตรา ๘ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการกรุงเทพมหานครตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับเจ้ากระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวงและอธิบดี

มาตรา ๑๐ ข้าราชการและพนักงานที่โอนมาเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ผู้ใดจะเป็นข้าราชการประเภทใด ชั้นใดได้รับเงินเดือนในอันดับและชั้นใดตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามที่ ก.ก. กำหนด โดยเทียบตามประเภท ชั้น อันดับและชั้นที่ได้รับอยู่เดิม โดยอนุโลม

ให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครตามความในวรรคหนึ่งมีสิทธิได้นับเวลาราชการหรือวันทำงานในขณะที่เป็นข้าราชการหรือพนักงาน แล้วแต่กรณี เป็นเวลาราชการตามพระราชบัญญัติ

มาตรา ๑๑ เพื่อประโยชน์แก่ราชการของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีโดยความตกลงของกรมเจ้าสังกัด จะแต่งตั้งข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครเป็นการชั่วคราวได้ โดยให้ได้รับเงินเดือนทางสังกัดเดิม แต่ถ้าจะแต่งตั้งข้าราชการสังกัดกระทรวงอื่นให้ทำความตกลงกับกระทรวงเจ้าสังกัดก่อนแต่งตั้งในกรณีเช่นนั้น ให้ข้าราชการผู้ได้รับแต่งตั้งมีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการสังกัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งตนมาดำรงตำแหน่งนั้น

มาตรา ๑๒ การโอนข้าราชการใด ๆ หรือพนักงานเทศบาล เว้นแต่ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ ข้าราชการวิสามัญและพนักงานเทศบาลวิสามัญ มาบรรจุเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครในชั้น อันดับและชั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม อาจทำได้ถ้าเจ้าตัวสมัครใจ โดยกรุงเทพมหานครทำความตกลงกับกระทรวง ทบวง กรม จังหวัดหรือเทศบาลเจ้าสังกัดแล้วแต่กรณี แล้วรายงาน ก.ก. เพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติแล้ว ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ส่งบรรจุได้

ให้ ก.ก. มีอำนาจเทียบ ชั้น อันดับและชั้นเงินเดือนข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลที่จะรับโอนมาบรรจุ

ให้อัตราเวลาราชการหรือเวลาทำงานของผู้ที่โอนมาในขณะที่เป็นข้าราชการหรือพนักงานเทศบาล เป็นเวลาราชการของข้าราชการกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๓ การสอบแข่งขัน สอบคัดเลือกหรือคัดเลือกเพื่อบรรจุ แต่งตั้งหรือเลื่อนชั้นข้าราชการ หรือพนักงานขององค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพมหานคร และเทศบาลนครหลวงที่ได้ดำเนินการไปเสร็จแล้วก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ หรือที่อยู่ในระหว่างดำเนินการ จะนำผลการสอบหรือคัดเลือกมาใช้เพื่อบรรจุแต่งตั้งหรือเลื่อนชั้นข้าราชการกรุงเทพมหานครได้หรือไม่เพียงใด ให้เป็นไปตามที่ ก.ก. อนุมัติ

มาตรา ๓๔ ข้าราชการกรุงเทพมหานครตามข้อ ๒๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๓๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ผู้ใดกระทำความผิดขึ้นก่อนหรือภายหลังวันใช้บังคับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ถ้ากรณีที่ยังค้างระหว่างสอบสวน ก็ให้ดำเนินการสอบสวนตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นต่อไปจนกว่าจะเสร็จ แต่การพิจารณาและสั่งลงโทษให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ส่วนในกรณีที่มีคำสั่งให้ดำเนินการสอบสวนมาก่อน หรือดำเนินการสอบสวนพิจารณาไม่ถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้น ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล ถนอม กิตติขจร

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๓๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้โอนบรรดาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างขององค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพมหานคร เทศบาลนครหลวง สุขาภิบาลในเขตนครหลวงกรุงเทพมหานคร ไปเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณีและยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครใช้บังคับ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครฉบับนี้ขึ้น

กฎ ก.พ.

ฉบับที่ ๗๓๓ (พ.ศ. ๒๕๑๖)

ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๗

ว่าด้วยการเลื่อนอันดับเงินเดือนและการเลื่อนชั้นเงินเดือน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๔) มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๗ ก.พ. ออกกฎ ก.พ. ไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ กฎ ก.พ. นี้ให้ใช้บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน

ข้อ ๒ ให้ยกเลิกความใน (๔) ของข้อ ๔ แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๒๑๘ (พ.ศ. ๒๕๐๔) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๕๔๖ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๔) ได้รับบรรจุเข้ารับราชการ หรือเลื่อนชั้น หรือเลื่อนเงินเดือน แล้วแต่กรณีมาแล้วไม่น้อยกว่าเก้าเดือน โดยนับถึงเดือนสุดท้ายของปี

กำหนดเวลาเก้าเดือนตามวรรคแรกนั้น สำหรับผู้ที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ โดยการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก หรือได้รับการคัดเลือก หรือผู้ที่ได้รับการเลื่อนชั้น ทั้งนี้ โดยที่ผู้นั้นไม่ได้เลื่อนเงินเดือน ให้นับเวลาในตำแหน่งเดิมหรือชั้นเดิมของผู้นั้นรวมเข้ากับเวลาในตำแหน่งใหม่หรือชั้นใหม่ด้วย”

ข้อ ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของข้อ ๖ แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๒๑๘ (พ.ศ. ๒๕๐๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๗

“ผู้ซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์สมควรได้เลื่อนเงินเดือน แต่จะต้องพ้นจากราชการตาม มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๐๔ ผู้นั้นกับบัญชาจะส่งเงินเดือนเพื่อประโยชน์ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญให้ผู้นั้นในวันสิ้นปีก่อนที่จะพ้นจากราชการก็ได้”

ให้ไว้ ณ วันที่ ๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๖

(ลงชื่อ) จอมพล ถ. กิตติขจร

นายกรัฐมนตรี ประธาน ก.พ.

ที่ สร ๑๐๐๔/ว. ๑๒

สำนักงาน ก.พ.

๒๑ กันยายน ๒๕๑๖

เรื่อง การกำหนดอัตราเงินเดือนเป็นขั้นสูงขึ้น

เรียน (เวียนกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ)

อ้างถึง หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร ๑๐๐๔/ว. ๖ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๐๗

ที่ สร ๐๕๐๔/ว. ๑๒ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๐๕ และที่ สร ๐๕๐๔/ว. ๖

ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๐

ตามหนังสือที่อ้างถึง แจ้งหลักเกณฑ์การพิจารณาของ ก.พ. เกี่ยวกับการขอกำหนดอัตราเงินเดือนเป็นขั้นสูงขึ้นของตำแหน่งข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ชั้นเอกลงมา โดยขอให้กระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัดส่งเรื่องและคำชี้แจงรายละเอียดแสดงปริมาณและคุณภาพของงานในตำแหน่งที่ขอกำหนดให้ได้รับเงินเดือนในขั้นสูงขึ้น ไปยังสำนักงาน ก.พ. ภายในเดือนมีนาคมของแต่ละปีงบประมาณ และตามทางปฏิบัติตำแหน่งใด ก.พ. พิจารณาอนุมัติให้กำหนดอัตราเงินเดือนเป็นขั้นสูงขึ้นตามที่เจ้าสังกัดขอไป ก็จะอนุมัติไม่ก่อนวันที่ ก.พ. พิจารณาอนุมัติ โดยจะไม่อนุมัติย้อนหลังนั้น

บัดนี้ ก.พ. ได้พิจารณาเห็นสมควรอนุมัติให้กำหนดอัตราเงินเดือนเป็นขั้นสูงขึ้นย้อนหลังไปจนถึงวันที่สำนักงาน ก.พ. ได้รับเรื่องจากกระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัด ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นต้นไป เฉพาะรายชื่อที่อยู่ในหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้คือ

๑. เรื่องที่สำนักงาน ก.พ. ได้รับนั้นต้องมีคำชี้แจงโดยสมบูรณ์ตามที่ ก.พ. กำหนดไว้ในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่อ้างถึงข้างต้น กล่าวคือต้องมีรายละเอียดดังนี้

๑.๑ คำชี้แจงแสดงหน้าที่ ความรับผิดชอบ ปริมาณและคุณภาพของงานในส่วนราชการที่ขอกำหนดอัตราเงินเดือนให้เป็นขั้นสูงขึ้น ในตำแหน่งที่ขอกำหนดให้ได้รับเงินเดือนในขั้นสูงขึ้น และในตำแหน่งทุกตำแหน่งในชั้นเดียวกันกับชั้นที่ขอกำหนดให้สูงขึ้นที่มีอยู่เดิม โดยแยกชี้แจงเป็นรายตำแหน่งไป

๑.๒ สถิติผลงานย้อนหลัง ๓ ปี ของตำแหน่งนั้นและของส่วนราชการที่ตำแหน่งนั้นสังกัดอยู่

๑๓ รายละเอียดอื่น ๆ ที่ ก.พ. กำหนดไว้ในแบบข้อกำหนดอัตราเงินเดือนของตำแหน่งต่าง ๆ เป็นขั้นสูงขึ้น ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร ๑๐๐๔/ว. ๖ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๐๗

๒. ผู้ครองอัตราเงินเดือนที่กำหนดเป็นขั้นสูงขึ้น ต้องเป็นผู้ที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่กำหนดให้ได้รับเงินเดือนในขั้นสูงขึ้นนั้นอยู่แล้ว

๓. ผู้ดำรงตำแหน่งที่กำหนดให้ได้รับเงินเดือนในขั้นสูงขึ้น ต้องเป็นผู้ที่สิทธิที่จะเลื่อนขั้นได้ตามกฎหมายแล้วตั้งแต่วันที่ส่งเรื่องไปยังสำนักงาน ก.พ. กล่าวคือได้ผ่านการสอบคัดเลือกหรือคัดเลือกเพื่อเลื่อนขั้นได้ตามกฎหมายแล้ว และบัญชีสอบยังมีผลใช้ได้อยู่กับทั้งมีเวลาราชการที่จะเลื่อนขั้นได้ตามกฎหมายกำหนดไว้ และรับเงินเดือนในอัตราที่อยู่ในเกณฑ์ที่จะกำหนดเป็นขั้นสูงขึ้นได้

ส่วนรายละเอียดอื่น ๆ คงให้เป็นไปตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่อ้างถึงข้างต้นทุกประการ และเพื่อสะดวกแก่ทางปฏิบัติ ก.พ. ลงมติขอความร่วมมือจากกระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัดให้ส่งเรื่องข้อกำหนดอัตราเงินเดือนเป็นขั้นสูงขึ้น พร้อมกับคำชี้แจงที่สมบูรณ์ทุกตำแหน่งไปยังสำนักงาน ก.พ. ในคราวเดียวกัน ภายในเดือนมีนาคมของแต่ละปีงบประมาณด้วย

จึงเรียนมาเพื่อทราบ และโปรดแจ้งให้ส่วนราชการในสังกัดทราบด้วย.

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) จินดา ณ สงขลา

(พินัย จินดา ณ สงขลา)

เลขาธิการ ก.พ.

กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือน

โทร. ๘๑๐๕๗๖

ท่านจะเป็นผู้บังคับบัญชาที่ดีได้อย่างไร

วันศุกร์ : สิบสี่ กันยายน พอสองพันห้าร้อยสิบหก สมาคมนักบริหารงานบุคคลแห่งประเทศไทย ได้เชิญพลตำรวจตรี อรรถสิทธิ์ สิริสุนทร มาบรรยายเรื่อง “ท่านจะเป็นผู้บังคับบัญชาที่ดีได้อย่างไร” ณ ห้องประชุมชั้นสาม สำนักงาน ก.พ.

การบรรยายในลักษณะเช่นนี้ องค์ประกอบสำคัญที่สุดสองประการที่จะดึงดูดและเร้าให้เกิดความสนใจในการอยากฟังก็คือ หัวข้อเรื่องที่จะบรรยายและตัวบุคคลผู้เป็นผู้บรรยาย

จำนวนผู้เข้าฟังการบรรยายเรื่องนี้ในวันนั้น เป็นข้อยืนยันถึงความสำคัญขององค์ประกอบดังกล่าวข้างต้นได้เป็นอย่างดี

และสองสามพารากราฟต่อไปนี้ คือเรื่องบ่งแสดงถึงการเดินทางอย่างจริงจังและฉกาจฉกรรจ์ในชีวิตราชการของพลตำรวจตรีอรรถสิทธิ์ สิริสุนทร

พลตำรวจตรี อรรถสิทธิ์ สิริสุนทร ดำเนินการศึกษาชั้นเนติบัณฑิต เมื่อปีพอสองพันสี่ร้อยหกสิบแปด เริ่มเข้ารับราชการเป็นพนักงานอัยการในเดือนธันวาคม สองพันสี่ร้อยหกสิบเก้า มีการโยกย้ายไปเป็นอัยการจังหวัด พิจิตร อุตรดิตถ์ พิษณุโลกและเพชรบูรณ์ ธันวาคม สองพันสี่ร้อยเจ็ดสิบเก้า ย้ายจากกรมอัยการมาสังกัดกรมมหาดไทย ดำรงตำแหน่งข้าหลวงประจำจังหวัดสิงห์บุรี ระยอง จันทบุรี เพชรบุรี ยะลา สุพรรณบุรี นครปฐม อุบลราชธานี และเป็นข้าหลวงตรวจการมหาดไทยภาค ๓ และภาค ๑ ตามลำดับ

พลตำรวจตรี อรรถสิทธิ์ สิริสุนทร

เมษายน สองพันสี่ร้อยเก้าสิบสาม เป็นรองอธิบดีกรมมหาดไทย กรกฎาคม ปีเดียวกัน เป็นอธิบดีกรมราชทัณฑ์ สองพันสี่ร้อยเก้าสิบสี่ - อธิบดีกรมมหาดไทย ตุลาคม สองพันสี่ร้อยเก้าสิบแปด - อธิบดีกรมศุลกากรไปจนครบเกษียณอายุเมื่อพอสองพันห้าร้อยหก และจากเมษายน สองพันห้าร้อยสิบสอง ได้รับแต่งตั้งเป็นข้าราชการการเมือง ตำแหน่ง เลขาธิการสำนักงาน ก.ค.ภ. จนถึง ตุลาคม สองพันห้าร้อยสิบห้า

เป็นบุคคลผู้เคยเป็นผู้บังคับบัญชาในหลายระดับ เกียรติประวัติการทำงานสะอาด บริสุทธิ์และงดงามยิ่ง มีคุณค่าแก่บ้านเมืองอย่างสมควรยึดเป็นแบบฉบับได้ ทักษะคติต่างๆ ซึ่ง ได้มาจากการประสบการณ์และการเรียนรู้ตลอดเวลายาวนานที่ได้ อุทิศตนให้เป็น ประโยชน์แก่แผ่นดินนี้ ทำให้การบรรยายเรื่อง “ท่านจะเป็นผู้บังคับบัญชาที่ดีได้อย่างไร” ของ พลตำรวจตรี อรรถสิทธิ์ สิริสุนทร น่าสนใจด้วยความกระฉ่างแจ่มชัดอันละเอียดละออ ครอบคลุมทุกแง่มุมของคุณสมบัติแห่งการเป็นผู้บังคับบัญชาที่ดี

วารสารข้าราชการได้ค้นฉบับนี้มาด้วยความปรารถนาอันจริงจังที่จะเผยแพร่ทัศนคติอันดีงามและเทวธรรมนี้ออกไปให้มากที่สุดเท่าที่แรงส่งของเราจะพั่งมี อย่างน้อยที่สุด ก็เพื่อให้เป็นกระจกเงาสำหรับผู้บังคับบัญชาทุกระดับทั้งในวันนี้และในวันพรุ่งนี้

ถ้าใครไม่กล้ามองเงาตัวเองในกระจกก็เดินไป

ท่านนายกสมาคมนักบริหารงานบุคคลแห่งประเทศไทย ขอให้ข้าพเจ้ามาบรรยายเรื่อง “ท่านจะเป็นผู้บังคับบัญชาที่ดีได้อย่างไร” อันเป็นหัวข้อเรื่องที่กำหนดให้ไปแก่บรรดาสมาชิกของสมาคมและผู้สนใจในการบริหารงานบุคคลในวันนั้น ข้าพเจ้ามีความยินดีและเต็มใจ เพราะข้าพเจ้าถือเป็นคติอยู่ว่า การนำเหตุผลประโยชน์แก่ผู้อื่นนั้น เป็นความดีเพราะยังให้เกิดประโยชน์และความสุขด้วยกันทั้งสำหรับตัวข้าพเจ้าและผู้อื่น แต่เนื้อความที่จะบรรยายตามหัวข้อเรื่องนั้น จะมีสาระประโยชน์คุ้มค่าหรือไม่เพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับวิจารณญาณของท่านผู้ฟังแต่ละคน เพราะคนเรานั้นต่างจิตต่างใจกัน อาจมีความคิด ความเห็น ความเชื่อต่างกันได้ ยิ่งถ้าวิถีและอุดมคติแห่งชีวิตก็ยิ่งแตกต่างกันอีกด้วยแล้ว ความขัดแย้งกันในทางความคิด ความเห็นและความเชื่อ ก็ย่อมจะมีได้มากและรุนแรงยิ่งขึ้น ในเรื่องสมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าได้ทรงสอนไว้ให้เป็นหลักพิจารณาว่า อย่าเชื่อเพียงเพราะเหตุว่า ได้มีการสอนสืบต่อกันมา เพราะฟังมาด้วยตนเอง เพราะคาดคะเนเอาเอง เพราะผู้พูดเป็นครูอาจารย์ เพราะมีสมอ้างในคำร่ำทำนัน ให้เชื่อเหตุเชื่อผลด้วยตนเอง อันเป็นหลักอริสระในทางความเชื่อถือ ซึ่งเป็นหลักทมิฬประโยชน์แก่

ทางดำเนินชีวิตและการงานของมนุษย์เราเป็นอย่างยิ่ง ท่านนายกสมาคมนักบริหารงานบุคคลแห่งประเทศไทย เชิญให้ข้าพเจ้ามาบรรยาย เรื่องผู้บังคับบัญชาที่ดีควรเป็นอย่างไรในวันนี้ ข้าพเจ้าเข้าใจว่าคงจะเชิญมาในฐานะที่ข้าพเจ้าเคยรับราชการในทางปกครองมานาน และเคยเป็นผู้บังคับบัญชาในระดับต่างๆ มาก คงมีความประสงค์จะขอให้ข้าพเจ้าพูดเรื่องนั้นจากประสบการณ์ของชีวิตและการงานที่เคยผ่านมา มากกว่าจะมีความประสงค์ให้พูดตามหลักวิชา เพราะข้าพเจ้าไม่ได้เรียนมาในทางรัฐประศาสนศาสตร์ เรียนมาแต่ในทางนิติศาสตร์ จะอย่างไรก็ตาม อันวิชาความรู้นั้น ย่อมเกิดได้มาได้หลายทางด้วยกัน ทั้งจากการเรียน จากการคิด และจากประสบการณ์ แม้บ่อเกิดแห่งวิชาความรู้ทั้ง ๓ ทาง จะมีความเกี่ยวพันกันอยู่ก็ตาม วิชาความรู้อันเกิดจากประสบการณ์นั้น ควรถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่สุด เพราะได้รู้แจ้งเห็นจริงจากชีวิต และงานจริงๆ ด้วยตนเอง ย่อมจะนำไปใช้ได้ผลจริงยิ่งกว่าทางอื่น

ต่อแต่นี้ข้าพเจ้าจะพูดถึงเรื่อง “ท่านจะเป็นผู้บังคับบัญชาที่ดีได้อย่างไร” ตาม

หัวข้อเรื่องที่กำหนดให้ต่อไป แต่ขอให้เป็นที่เข้าใจระหว่างกันเสียก่อนว่า เรื่องผู้บังคับบัญชาที่ดีควรเป็นอย่างไร ที่จะพูดกันในวันนี้นั้นเป็นเรื่องผู้บังคับบัญชาในวงราชการ อันเป็นการบริหารงานสาธารณะหรือการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรงเท่านั้น

ผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชานั้นเป็นของคู่กัน เมื่อมีผู้บังคับบัญชาก็ย่อมต้องมีผู้ใต้บังคับบัญชา และยังจะต้องมีงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นหน้าที่อันเป็นวัตถุประสงค์ในการให้เกิดมีการบังคับบัญชานั้นด้วย จะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งเสียไม่ได้ เพราะมีผู้บังคับบัญชานั้น หมายถึงผู้มีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน เพื่อให้งานในหน้าที่ของตนเป็นหัวหน้ารับผิดชอบอยู่ดำเนินการไปโดยมีประสิทธิภาพ ประหยัด และพัฒนาตามอุดมคติแห่งการบริหารงานของรัฐ เพื่อสวัสดิการสังคมและอำนาจหน้าที่ที่จะบังคับบัญชาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ให้เป็นไปตามความประสงค์นั้นด้วย ดังนั้นจึงแบ่งประเด็นของเรื่องผู้บังคับบัญชาที่ดีควรเป็นอย่างไร ตามที่จะพูดกันในวันนี้ได้เป็น ๓ ประเด็นด้วยกันคือ กรณีอันเกี่ยวกับตนคือตัวผู้บังคับบัญชา ๑. กรณีอันเกี่ยวกับคนคือคน

ได้บังคับบัญชา ๑. กรณีอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ ๑. กรณีทั้ง ๓ นี้เกี่ยวเนื่องกัน และสัมพันธ์กันประดุจลูกโซ่ ทั้งในความสำเร็จความเสียและความเจริญ กล่าวโดยสรุปก็คือ ผู้บังคับบัญชาที่ดีนั้น จะต้องเป็นผู้รู้จักปฏิบัติในเรื่องอันเกี่ยวกับตน รู้จักปฏิบัติในเรื่องอันเกี่ยวกับคนในบังคับบัญชา รู้จักปฏิบัติในเรื่องอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ดีพร้อมทุกอย่างนั่นเอง สำหรับองค์คุณอันพึงประสงค์ที่จะยังให้สัมฤทธิ์ผลในเรื่องดังกล่าวมานั้น จากการศึกษา สังเกตและประสบการณ์ของข้าพเจ้าเห็นควรมีดังนี้

๑. กรณีอันเกี่ยวกับคน

๑.๑. ภูมิวุฒิ ผู้บังคับบัญชาที่ดี จะต้องมีความรู้เฉพาะอันเป็นวิชาการในหน้าที่โดยตรงให้แตกฉาน จะต้องมีความรู้ในวิชาการแขนงอื่นที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่โดยหลัก และจะต้องมีความรู้ทั่วไปอย่างดีเพราะวาทะความรู้คว่านมีส่วนสัมพันธ์และเกื้อกูลกันซึ่งเป็นเครื่องมืออันจำเป็นสำหรับใช้แก้ปัญหาและปฏิบัติงาน การสั่งงานและการริเริ่มงานในหน้าที่ตลอดจนใช้ในการฝึกสอนผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีสมรรถภาพที่จะร่วมมือกันปฏิบัติงานในหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี สมัยนี้ผู้เข้ารับราชการเรียนจบมหาวิทยาลัยทั้งกาย

ในประเทศและต่างประเทศ มีปริญญาสูงๆ กันมาก ถ้าผู้เป็นหัวหน้างานห่อมนักวิเศษเสียแล้ว ผู้ได้บังคับบัญชาที่ซึ่งมีภูมิวิเศษสูงกว่าก็ย่อมจะขาดความเชื่อถือในความรู้ความสามารถของหัวหน้างาน อันจะเป็นชนวนให้การปกครองบังคับบัญชา และการงานในหน้าที่เสื่อมเสียไป แต่เรื่องนี้ควรเป็นที่เข้าใจกันว่า วิชาความรู้ นั้น ไม่ใช่อยู่ที่ปริญญา หรือประกาศนียบัตรอย่างเดียว ผู้ไม่มีโอกาสศึกษาเล่าเรียนจนได้ปริญญา หรือประกาศนียบัตร ก็อาจศึกษาหาความรู้ด้วยตนเอง จากตำราหรือตำราและจากผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ จนมีวิชาความรู้เท่าหรือดีกว่าผู้มีปริญญา หรือประกาศนียบัตรได้ ถ้ามีความตั้งใจจริง มีความมานะพยายามจริงและรู้จักใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาหาความรู้อย่างจริงจัง อย่าลืมนึกที่ว่าความรู้อาจเรียนกันหมด และควรระลึกว่าวิชาความรู้ที่เรียนไม่รู้จบ จำต้องค้นคว้าศึกษาหาความรู้ และติดตามเหตุการณ์ของโลกอยู่ตลอดเวลา

๑.๒ ภูมิธรรม คนเรานั้นแม้วิชาความรู้จะดีเลิศสูงส่งสักเพียงใดก็ตาม ถ้าความประพฤติไม่ดี ไม่มีวินัย จิตใจชั่วร้ายศีลธรรมและวัฒนธรรมเสียแล้ววิชาความรู้นั้นก็ไม่มี

ประโยชน์อันใด มีแต่จะใช้ไปในทางผิดๆ ทุกจริต เบียดเบียนและทำลายผู้อื่นให้เดือดร้อนเสียหายได้ร้ายแรงเสียยิ่งกว่าคนที่ไม่มีวิชาความรู้เสียอีก เปรียบเสมือนปืนกลกับปืนแก๊ปที่มีความร้ายแรงต่างกันมาก ฉะนั้น หัวหน้างานที่มีภูมิด้านนั้นย่อมจะใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อประโยชน์ตนและพวกพ้องของตนยิ่งกว่าเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ทำให้ผู้ได้บังคับบัญชา ซึ่งไม่เป็นตัวของตัวเองเขาเขียงอย่างประพฤติกามและเป็นทั้งรังเกียจของผู้ได้บังคับบัญชาที่มีภูมิธรรมสูงตลอดจนสังคมทั่วไป ภูมิธรรมของผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งยวดในการบริหารงานสาธารณะหรือราชการแผ่นดิน

ภูมิธรรมนั้น ถ้าจะกล่าวอย่างกว้างๆ ก็คือคุณธรรมอะไรก็ตามที่ยังให้ใจคิดชอบให้กายทำชอบให้วาจาพูดชอบในสิ่งทั้งปวง อันเป็นไปเพื่อประโยชน์และความสุขทั้งแก่ตนและสังคมและค้ำชูมนุษย์แล้ว ก็เป็นภูมิธรรมที่พึงปรารถนาทั้งนั้น เฉพาะในที่นี้ข้าพเจ้าขอยกหลักธรรมในพระพุทธศาสนา และความคิดเห็นชั้นพุทธเพียงบางประการเพื่อประกอบเรื่องเพียงย่อๆ เพราะมีเวลาจำกัด และเพื่อความเหมาะสมกับท่านผู้ฟัง ซึ่งต่างมีการ

ศึกษาเป็นพื้นฐานอยู่แล้ว ธรรมและความ
คิดเห็นที่ใครจะยกขึ้นพูดก็คือ

หิริ-โอตตปะปะ หิริได้แก่ความละอายใจ
ตนเอง ไม่อาจทำชั่วทำผิดทั้งในที่ลับและที่
แจ้ง โอตตปะปะได้แต่ความเกรงกลัวต่อความ
ทุกข์และความเสื่อมเสียอันเป็นผลต่อการทำ
ชั่วทำผิดนั้นซึ่งเป็นธรรมสำหรับคุ้มครองโลก

กุศลกรรมบท ได้แก่การเว้นจากการฆ่า
การลักและการประทุพพิษในกามเรียกว่ากาย
สุจริต เว้นจากการพูดเท็จพูดส่อเสียด พูด
คำหยาบและพูดเพื่อเจือเรียกว่าวจสุจริต เว้น
จากการโลภอยากได้ทรัพย์ของผู้อื่น เว้นจาก
การพยายามปองร้ายผู้อื่นและมีความเห็นชอบ
ตามทำนองครองธรรมเรียกว่ามโนสุจริตอัน
เป็นธรรมให้ถึงซึ่งความสวัสดิ

สัมปรัสนธรรม ได้แก่การเป็นผู้รู้จักเหตุ รู้
ผล รู้จักคน รู้จักประมาณ รู้จักกาล รู้จัก
ชุมชน และรู้จักบุคคล อันเป็นธรรมที่จะให้
รู้จักปฏิบัติในเรื่องที่เกี่ยวกับตน คนและงาน
ได้เหมาะสม

สติสัมปชัญญะ สติได้แก่การระลึกก่อน
ทำก่อนพูดก่อนคิด สัมปชัญญะได้แก่การ
รู้ตัวอยู่ทุกขณะที่กำลังทำอยู่ พูดอยู่ คิดอยู่
อันเป็นธรรมทำให้ตั้งอยู่ในความไม่ประมาท
ให้เป็นผู้อยู่ในอำนาจเหตุผล ไม่ปล่อยให้

อารมณ์ซึ่งเกิดจากโลภะ โทสะ โมหะชักนำ
ไปในทางทำผิด พูดผิด และคิดผิด คนไทย
จึงพูดกันจนติดปากว่า “สติปัญญา” เพราะ
ปัญญาถ้าขาดสติสัมปชัญญะเสียแล้ว ก็ย่อม
จะเข้าไปในทางผิด ๆ เสมือนเรือใบที่ขาดหาง
เสือย่อมจะแล่นเปะปะไปสุดแต่คลื่นลมจะพัด
และพัดพาไปฉะนั้น

สังจธรรม เป็นคนถือความสัตย์ มีความ
จริงต่อตนเอง ต่อหน้าที่ และต่อบุคคลอื่น
ทั้งกายวาจาและใจ

ขันติธรรม มีความอดทนต่อการกระทบ
กระทั่ง การเสทือนใจและความเจ็บใจ
ทั้งหลายที่จะต้องผจญจากบุคคลและการงาน

น้ำใจนักกีฬา รู้จักแพ้ รู้จักชนะ และรู้จัก
อภัย ไม่ทำอะไรแก่ใครด้วยใจอคติ

การเสียสละ ขอมเสียสละทุกอย่างเพื่อ
ส่วนรวม กล่าวพูดและกล่าวทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบ
เพื่อประโยชน์ส่วนรวม แม้จะต้องเหนื่อยยาก
ลำบากตรากตรำ และเสี่ยงต่อภัยอันตราย
ต่าง ๆ ก็ยอมเสียสละ

ขอทำความเข้าใจไว้ ณ ที่นี้ด้วยว่า ข้อ
ธรรมในพระพุทธศาสนาบางประการที่ข้าพเจ้า
ยกขึ้นกล่าวประกอบเรื่องนั้น มีความมุ่งหมาย
ในขอบเขตว่า ควรถือเป็นหลักปฏิบัติตาม

หน้าที่พลเมืองที่จะพึงปฏิบัติได้เท่านั้น มิได้มีความมุ่งหมายถึงขั้นโลกุตระแต่ประการใด

๑.๓ ภูมิฐาน หัวหน้างานจะต้องมีภูมิฐาน คือ กล่าวคือ จะต้องมีความสง่าผ่าเผย ความสะดวกหมดจด ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความพอเหมาะพอดีของรูปร่าง เครื่องแต่งกาย ท่วงทีกริยาท่าทางและวาจา เพราะผู้ที่ภูมิฐานดังนี้ แสดงถึงบุคลิกลักษณะแห่งการเป็นหัวหน้าทำให้คนทั้งหลายพึงใจ ยินกรง ไม่ตั้งรังเกียจ หากมีอะไรบกพร่องก็ควรหาทางแก้ไขเสียเท่าที่สามารถจะกระทำได้ ด้วยการฝึกหัดฝึกฝนอบรมตัวเองและอาศัยผู้ทรงคุณวุฒิในทางนั้น ๆ ช่วยเหลือ แม้รูปร่างหน้าตาส่วนสัดของร่างกายก็มีทางแก้ไข ด้วยวิชาการแพทย์และการบริหารร่างกายตามหลักวิชา พึงระลึกด้วยว่าร่างกายกับจิตใจนั้นเป็นของคู่กัน ผู้ใดมีความรู้ ความฉลาด มีภูมิธรรมสูง จิตใจบริสุทธิ์และประณีต ย่อมจะมีสง่าราศีและมีเสน่ห์ส่งเสริมให้เด่นยิ่งขึ้น

๑.๔ ความชัดเจนและศิลปะ หัวหน้างานที่ดีจะต้องมีความชัดเจนเกี่ยวกับคนงาน การพูด การเขียน และการคิดตลอดจนมีศิลปะในการใช้ เพราะเป็นสิ่งจำเป็นแก่การปฏิบัติกับคนและงาน ถ้าขาดความชัดเจนในเรื่องดังกล่าวและขาดศิลปะในการใช้เสียแล้ว ก็จะไม่สามารถปฏิบัติกับคนในบังคับบัญชาให้

เป็นที่พึงใจ และปฏิบัติงานในหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพได้ ความชัดเจนและศิลปะในการใช้เกี่ยวกับการปฏิบัติกับคนงาน การพูด การเขียนและการคิดนี้ ไม่อาจหาได้จากการเรียนในโรงเรียน จากตำรับตำรา และการคิดเอา นอกจากจากชีวิตและงานประจำวัน ซึ่งจักต้องกระทำด้วยความตั้งใจจริงและสม่ำเสมอ โดยใช้หลักสังเกต จดจำและเปรียบเทียบ เมื่อเสร็จงานวันหนึ่ง ๆ จะต้องสำรวจตัวเองว่า ในการติดต่อกับบุคคลที่ดี ในการปฏิบัติงานที่ดี ในการพูดจาที่ดี ในการเขียนที่ดี ในการคิดที่ดี มีอะไรบกพร่อง ควรแก้ไขที่จำไว้และแก้ไขเสียในวันต่อไป มีอะไรถูกต้องเหมาะสมดีแล้ว ก็จดจำเอาไว้เป็นทางปฏิบัติต่อไปเช่นเดียวกัน โดยวิธีดังนี้ ความบกพร่องต่าง ๆ ก็จะค่อย ๆ หดหายไป ความคล่อง ความถูกต้อง ความเหมาะสม ความแนบเนียนและความสันตติจิตเจตต่าง ๆ ก็จะมีและดีขึ้นเรื่อย ๆ อันจะทำให้ชีวิตและงานสมบูรณ์ได้วันหนึ่ง

๒. ครั้นอันเกี่ยวข้องกับคนในบังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาที่ดีควรจะต้องปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาดังนี้

๒.๑ ความกลมเกลียวกัน ใช้หลักสังคหวัตถุธรรม อันเป็นธรรมเครื่องเหนี่ยวคนทั้งหลายให้กลมเกลียวกันคือ

(๑) ให้สิ่งของแก่เขาบ้างตามโอกาสอันควร เช่น เมื่อเจ็บป่วย เมื่อแต่งงาน เมื่อมีงานศพหรืองานบวชมาก หรือเป็นรางวัลในความดีเด่น

(๒) พุดจากกับเขาโดยสุภาพ ใ้รางวัลที่ชวนฟัง วาจาดีมีค่าอนันต์

(๓) ประพฤติสิ่งที่ เป็นประโยชน์ต่อกัน เช่น เมื่อเขามีเรื่องเดือดร้อนพอช่วยเขาได้ โดยชอบก็ช่วยเหลือเขาตามสมควร ถ้าเขามีอะไรบกพร่องจะเกิดความเสียหายก็ตักเตือนให้แก้ไขด้วยความหวังดี

(๔) วางตนสม่ำเสมอ ไม่ดื้อคัว ไม่ถือว่า ตำแหน่งยศศักดิ์ สูงกว่า แล้ว ไม่แสดงอหิสาในมิตรต่อกัน และให้เกียรติกันตามสมควร

ทั้งนี้เพื่อแสดงน้ำใจ อหิสาในมิตรต่อกันเพื่อความกลมเกลียวกันโดยยึดหลักในเรื่องเอาใจเขามาใส่ใจเราให้มาก เราชอบไม่ชอบอย่างไรฉันใดคนอื่นก็ฉันนั้น

๒.๒ คุณภาพของข้าราชการ นักรัฐประศาสนศาสตร์กล่าวไว้ว่า “คุณภาพของการบริหารงานสาธารณะนั้น ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับความศรัทธาในหน้าที่ ความรู้ ความสามารถและความซื่อสัตย์สุจริตของข้าราชการ ไม่มีระบบบริหารงานใด จะดีไปกว่าด้วยบุคคลผู้ปฏิบัติงานนั้น” ข้าพเจ้าเห็นว่าคำกล่าวนี้นชอบด้วยเหตุผลและถูกต้องกับความเป็นจริง ฉะนั้นผู้บังคับบัญชาที่คั่นออกจากตัวเอง

จะต้องมีคุณสมบัติดังนี้ ครบถ้วนบริบูรณ์ไม่ขาดความบกพร่องแล้ว ยังจะต้องหาทางที่เหมาะสมที่จะต้องใช้ข้าราชการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่มีคุณสมบัติเช่นนั้น โดยทั่วกันด้วยจะโดยวิธีอบรมชี้แจงในการประชุม ในการเปิดให้มีการฝึกอบรมเป็นคราว ๆ ในการพุดจากกัน เฉพาะตัวหรือในงานเฉพาะเรื่องอย่างใดก็ได้แล้วแต่ความเหมาะสมสุดแต่กรณีและบุคคล เพราะถ้าฟังแต่ตัวผู้บังคับบัญชานั้น แม้จะดีเลิศสักเพียงใด ถ้าข้าราชการในใต้บังคับบัญชาผู้ร่วมงานไม่ดีแล้ว การงานในหน้าที่ก็ไม่อาจบรรลุผลสมประสงค์ได้ มีแต่จะเสื่อมทรามลงจนเกิดความเสียหายแก่งานที่ตนมีหน้าที่รับผิดชอบ และแก่ส่วนรวมคือประเทศและประชาชนได้ในที่สุด เมืองไทยมีสิ่งที่จะต้องพัฒนาอีกมาก ประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังยากจน ยังขาดเงินที่จะใช้จ่ายเพื่อบำรุงประเทศและประชาชนอีกมาก ข้าราชการเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เงินเดือนข้าราชการกับค่าครองชีพก็ยังไม่สมดุลกัน การที่จะเพิ่มเงินเดือนข้าราชการได้เหมาะสมตามหลักวิชาการบริหารงานบุคคลนั้น มีอยู่ทางเดียวคือจะต้องเพิ่มคุณภาพของข้าราชการขึ้น ลดปริมาณข้าราชการลง ใช้คุณภาพแทนปริมาณ ถ้าข้าราชการโดยทั่วไปดี มีความศรัทธาในหน้าที่ มีความรู้ความสามารถ มีความซื่อสัตย์สุจริต อุทิศ

เวลาให้แก่ราชการเต็มที่ และมีการประสานงานกันดีแล้ว คนน้อยก็เสมือนคนมาก คือเสียกว่ามีข้าราชการมากแต่หย่อนคุณภาพมากนัก เรื่องคุณภาพกับปริมาณจะเห็นได้จากสงครามระหว่างอิสราเอลกับอาหรับ ซึ่งอิสราเอลมีพลเมืองประมาณ ๓ ล้าน สามารถเอาชนะอาหรับที่ล้อมอยู่โดยรอบซึ่งมีพลเมืองประมาณ ๓๐ ล้านได้ทุกครั้งภายในเวลาอันรวดเร็ว พื้นที่ที่เป็นทรราชชาคน่า ชาวอาหรับปกครองมานานยังทำอะไรไม่ใคร่ได้ พออิสราเอลเข้าปกครองภายในเวลาไม่กี่ปีก็สามารถปรับปรุงแก้ไขโดยยึดหลักวิชาให้เป็นที่น่าพอใจได้ทั่วไป ทำให้เป็นที่พิสวงของประเทศต่าง ๆ ได้ฉับไฉ การบริหารราชการแผ่นดินโดยยึดหลักคุณภาพของข้าราชการเป็นสำคัญแทนปริมาณก็ฉับไฉ

๒.๓ ความยุติธรรม การดำเนินการให้ข้าราชการในได้บังคับบัญชาที่มีคุณภาพนั้น นอกจากจะ让他ปรับปรุงตัวเอง ศึกษาหาความรู้ด้วยตนเองและให้การศึกษาอบรมฝึกปรือแก่เขาแล้ว ผู้บังคับบัญชาที่ดีจะต้องสอดส่องดูแลให้การปฐมนิเทศและการลงโทษเป็นไปโดยยุติธรรมสม่ำเสมอปราศจากอคติอันเกิดจากความรัก ความชัง ความกลัวหรือความเขลา เพราะถ้ามีความยุติธรรมเกิดขึ้นไม่ว่าในทางให้บำเหน็จหรือลงโทษก็เท่ากับส่งเสริม

ความซื่อและคนซื่อ ทำลายความดีและคนดีนั่นเอง

๒.๔ การให้บำเหน็จ ไม่ว่าในการเลื่อนเงินเดือน เลื่อนชั้นหรือเลื่อนตำแหน่ง ผู้บังคับบัญชาที่ดีควรคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความประพฤติตามวินัยและผลของงานที่ผู้นั้นกระทำเป็นสำคัญ ผู้ไม่มีความรู้ความสามารถไม่ประพฤติตนอยู่ในระเบียบวินัยอันดีและไม่มีผลงานโดยควรแก่หน้าที่ ไม่ควรพิจารณาเลื่อนเงินเดือนหรือเลื่อนชั้นให้ เพราะจะทำให้ผู้นั้นไม่สำนึกตนและปรับปรุงแก้ไขตนให้ดีขึ้น ทั้งยังจะเป็นเยี่ยงอย่างแก่คนอื่น คนที่ดีอยู่แล้วก็จะเสียไป ทำให้เสียทั้งคนไม่ดีและคนดี เสียทั้งเงินและราชการ ตลอดจนระเบียบแบบแผนอันดี ตัวผู้บังคับบัญชาเองก็ได้ชื่อว่าเป็นผู้ไม่ซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ ไม่สำนึกในความรับผิดชอบที่มีอยู่ต่อส่วนรวม ซึ่งถ้าเป็นการเลื่อนตำแหน่งให้เป็นหัวหน้างานด้วยแล้วก็จะเสียหายร้ายแรงหนักขึ้น ประสิทธิภาพของงานอยู่ที่การรู้จักเลือกสรรใช้คนให้เหมาะกับงานและตำแหน่ง ถ้าแต่งตั้งคนที่มีความสามารถความประพฤติและนิสัยจิตใจเหมาะสมงานและตำแหน่งได้เพียงใด เขาก็จะไปปรับปรุงแก้ไขริเริ่ม และจัดทำทั้งการงานและคนในบังคับบัญชาให้ดีขึ้น ถ้าแต่งตั้งคนที่ไม่ดีไม่เหมาะสมให้ดำรงตำแหน่ง

งานที่ได้อยู่แล้ว คนที่ได้อยู่แล้วก็จะเสื่อมลง ที่
ไม่ได้อยู่แล้วก็จะเลวลงยิ่งขึ้น

๒.๔ การลงโทษ ผู้บังคับบัญชาที่ดีที่สุด
นั้นคือผู้ที่สามารถแก้คนในใต้บังคับบัญชาที่
ไม่ดีให้ดีขึ้นได้โดยไม่ต้องใช้การลงโทษ โดย
หาทางปรับปรุงแก้ไขและส่งเสริมให้ผู้ใต้บ
บังคับบัญชามีทั้งวินัย สมรรถภาพและการประ
สานงานกันด้วยดี กรณีที่ไม่ใช่ความเสียหาย
ร้ายแรง ถ้าได้ใช้ความพยายามทุกทางและ
ใช้เวลาโดยสมควรแล้ว ผู้ใดไม่ปรับปรุงแก้
ไขคนให้ดีขึ้น ก็ควรใช้การลงโทษกันไปตาม
ควรแก่กรณี โดยไม่เลือกหน้าและหวาดเกรง
ภัยใดๆ เพราะเป็นหน้าที่ซึ่งจะต้องรับผิดชอบ
ต่อประเทศและประชาชน เวลานี้มีเสียง
โหวกเหวกอยู่มากกว่ามีข้าราชการเป็นอันมากไม่
เอาใจใส่ต่อหน้าที่ ใช้เวลาราชการและตำแหน่ง
หน้าที่หาประโยชน์โดยมิชอบ ทำให้
ศรัทธาของประชาชนที่มีอยู่ต่อทางราชการ
และข้าราชการเสื่อมไปมาก บ้านเมืองก็อยู่
ในภาวะที่ไม่ปกติ ผู้ก่อการร้ายกำลังทำ
สงครามจิตวิทยา และสงครามแบบกองโจร
พยายามชิงพื้นที่และพลเมืองไปเข้ากับฝ่ายตน
อยู่ ถ้าไม่ช่วยกันกำจัดข้าราชการที่ไม่ดีออก
ไปและส่งเสริมข้าราชการที่ดีให้ช่วยกันทำงาน
เพื่อประเทศและประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ
เพื่อช่วยกันแก้ปัญหาต่างๆ ให้เกิด

ความพอใจแก่ประชาชนๆ จะได้ร่วมมือกัน
ช่วยป้องกันและสร้างความเจริญแก่ประเทศ
แล้วก็จะมีความประมาทต่อสถานะการณ์ที่
กำลังเป็นอยู่อย่างยิ่ง ข้าราชการที่ไม่ดีนั้นแม้
จะไม่มีกรณีปรากฏว่ากระทำผิดวินัยอย่าง
ร้ายแรง อันจะลงโทษไล่ออก ปลดออกได้
เพียงมีความบกพร่องในความประพฤติ บก
พร่องต่อหน้าที่ เจ็บป่วยลาบ่อยๆ หรือหย่อน
ความสามารถด้วยเหตุใดๆ ก็ให้พ้นจากราช
การได้ไม่ยาก การที่มักกล่าวกันว่าข้าราชการ
ไทยเข้าง่ายออกยากนั้นไม่เป็นความจริง ความ
บกพร่องอยู่กับการปฏิบัติ กฎหมายนั้นมีทาง
ทำได้ไม่ยาก ควรระลึกว่าเราจะสงสารเห็น
แก่คนส่วนน้อย หรือจะเห็นแก่คนส่วนใหญ่
และประเทศชาติดี อย่างไรก็ดีอย่างไรก็ดี
อย่างไรก็ดีควรทำอย่างไรไม่ควรทำ

๒.๖ สวัสดิการ แม้ขณะนี้ทางราชการจะ
ได้ช่วยเหลือข้าราชการเรื่องค่าเล่าเรียนบุตร
เรื่องการรักษาพยาบาลสำหรับตนเอง ภรรยา
บุตรและบิดามารดาตลอดจนออกค่าภาษีเงิน
ได้แทนให้อยู่แล้วแต่ข้าราชการจำนวนมากยัง
มีความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัย เครื่องอุป
โภคบริโภคซึ่งมีราคาแพง ขาดพาหนะที่
สะดวกสบายต่อการมาทำงานและกลับบ้าน
แหล่งที่จะหยิบขมิ้นเงินได้โดยไม่ต้องเสียดอก

เบี่ยงแพ่งเมื่อเกิดความจำเป็น สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องใหญ่ก็จริง แต่บางกรณีส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่าก็อาจดำเนินการช่วยเหลือกันตัวเอง ซึ่งเห็นมีบางแห่งกระทำอยู่ ถ้ามีทางใดที่จะดำเนินการได้ก็จะเป็นทางช่วยข้าราชการภายในปกครองบังคับบัญชาให้เอาใจใส่การทำงานในหน้าที่และทำให้มีความกลมเกลียวกันระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาให้ดีขึ้น

๒.๗ การรู้จักคนและใช้คน คนเราย่อมมีนิสัยจิตใจ ความรู้ความสามารถและความสนใจในกรณีต่าง ๆ กัน การรู้จักคนในบังคับบัญชาดีและใช้เขาให้ถูกทาง ให้ทำงานที่เหมาะสมกันเป็นทางที่สำคัญยิ่ง ที่จะให้การปกครองบังคับบัญชาและการทำงานดำเนินไปโดยเรียบร้อยราบรื่นและมีประสิทธิภาพ

๓. กรณีอันเกี่ยวข้องกับงาน ผู้บังคับบัญชาที่รู้จักต้องรู้จักแก้ปัญหาและปฏิบัติงานในหน้าที่ให้สำเร็จไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ บังเกิดผลสมบูรณ์ โดยจะต้องยึดหลักว่าการปฏิบัติหน้าที่นั้น จะต้องกระทำโดยสุจริตถูกต้อง ยุติธรรมและให้ได้ผลสมบูรณ์เสมอไป การที่จะเป็นได้จำต้องอาศัยทั้งภูมิวิสัย ภูมิธรรม ภูมิฐาน ความชัดเจนต่าง ๆ และศิลปดั่งได้กล่าวแล้วประกอบกันให้เหมาะสมแก่กรณีการทำ

งานนั้นจะต้องรู้จักประเด็นแห่งกรณีข้อเท็จจริงและวิเคราะห์ตามหลักวิชาและเหตุผลแล้วตกลงใจและดำเนินการต่อไปให้เป็นการสุจริตถูกต้องยุติธรรมและได้ผลสมบูรณ์

งานที่คืบหน้านี้กรรัฐประศาสนศาสตร์กล่าวว่า จะต้องแบ่งรูปงานและจัดระบบการบริหารที่เหมาะสม มีข้าราชการดีและมีการบริหารงานบุคคลในวงราชการดี ประชาชนมีความสนใจในราชการและ คอขระมักระวังดูแลส่วนได้เสียต่าง ๆ ของส่วนรวม ถ้ากล่าวนี้เป็นหลักการที่ต้องเพราะสิ่งทั้ง ๓ นี้เกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กัน เกื้อกูลกันและควบคุมกำกับกัน ให้การบริการงานสาธารณะ หรือการบริการราชการแผ่นดินเป็นไปโดยสุจริตถูกต้อง ยุติธรรม และได้ผลสมบูรณ์เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมคือประเทศและประชาชนได้สม่ำเสมอไม่ลุ่ม ๆ ดอน ๆ ปัญหาที่ว่าขณะนี้การบริการราชการแผ่นดินของเราสิ่งทั้ง ๓ นี้สมบูรณ์แล้วหรือยัง ข้าพเจ้าเห็นว่ายังขาดอยู่ สมาคมนักบริหารงานบุคคลแห่งประเทศไทยมีส่วนที่จะช่วยกระตุ้นและหาทางส่งเสริมให้เกิดขึ้นโดยสมบูรณ์ได้ แม้จะต้องใช้ความพยายามและเวลาอยู่มากก็ตาม ถ้าทำได้สำเร็จก็จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินและจักเป็นเกียรติประวัติแก่สมาคมอย่างยั่งยืนไป

ปัญหา: เบี้ยบบำราบบการพลเรือน

ควบคุมโดย เสริมสุข โกวิทวานิช
นิติกรเอก สำนักงาน ก.พ.

คอบสมัครเลขที่ ๓๓๓๓

ตาม ขอมขอเรียนถามข้อข้องใจคังต่อไปนัคือผมเป็นสมัคร ขึ้น ๑,๓๒๐ บาท และสอบขึ้นโทได้แล้ในบั้งประมาณ ๒๕๑๖ ตามมติคณะรัฐมนตรี ให้บรรจุข้าราชการชั้นโท ขึ้น ๑,๔๘๐ บาท ได้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๖ ผมเข้าใจว่า ในบั้งประมาณ ๒๕๑๗ และ ๒๕๑๘ และปีต่อๆ ไป คณะรัฐมนตรีจะคังลงมติให้บรรจุข้าราชการชั้นโทขึ้นต้น ตามอัตราเงินเดือนบัญชีปรับปรุงหมายเลข ๒ เช่น

ปี ๒๕๑๗	บรรจุ ๑,๔๘๐ บาท
ปี ๒๕๑๘	บรรจุ ๑,๕๘๐ บาท
ปี ๒๕๑๙	บรรจุ ๑,๖๘๐ บาท

เป็นต้น การบรรจุข้าราชการชั้นโทในตำแหน่งที่เป็นอัตราปรับขบผมจะไม่มีโอกาสได้บรรจุเลย เพราะเงินเดือนเลื่อนตามไม่ทันแต่จะมีสิทธิบรรจุได้ในตำแหน่งที่เป็นอัตราว่างเท่านั้น ความเข้าใจเช่นนี้ถูกต้องหรือไม่

คอบ เรื่องที่คณหารอนเป็นเรองของการเลื่อนขึ้น ไม่ใช่เรองบรรจุ โปรดเข้าใจตามนี้ด้วย

สำหรับอัตราเงินเดือนที่จะเสนอขอเลื่อนขึ้นเป็นชั้นโทได้นั้น ผู้ตอบปัญหาเข้าใจว่า คงจะไม่ใช้อัตราเงินเดือนตามบัญชีหมายเลข ๒ ท้ายประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๕๘ ตลอดไป เพราะหากเป็นเช่นนั้น ก็จะไม่มีทางปรับเข้าขั้นค่าของอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนชั้นโท ตามบัญชีหมายเลข ๑ ท้ายประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว คือ ๑,๘๐๐ บาท ได้เลย ทั้งนี้

เพราะตามบัญชีหมายเลข ๒ ขั้นที่สูงกว่า ๑,๖๕๐ บาท คือขั้น ๑,๘๘๐ บาท
 การพิจารณาปรับอัตราเงินเดือนให้เป็นขั้นสูงขั้นนั้น ก.พ. ถือหลัก
 ว่า ผู้ขอปรับจะต้องได้รับเงินเดือนในอัตราขั้นต่ำของขั้นที่จะขอปรับเสียก่อน
 ทั้งนี้เพื่อให้มี “เม็ดเงิน” พร้อมทั้งจะกำหนดอัตราเงินเดือนเป็นขั้นสูงขั้นซึ่งใน
 ขณะที่ตอบปัญหา คืออัตราเงินเดือน ๑,๘๘๐ บาท สำหรับการขอปรับขยาย
 อัตราเงินเดือนเป็นขั้นโท

ตอบสมาชิกกรร. ๒๔๔๔

ถาม ผมมีความสงสัยเรื่องการกำหนดอันดับเงินเดือน และเลื่อนเงิน
 เดือนข้าราชการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่สร ๓๐๐๕/ว.๘ ลงวันที่ ๕
 กรกฎาคม ๒๕๑๖ โดยเฉพาะการเลื่อน “ขั้น” เงินเดือนเกินกว่าขั้นต่ำของ
 “อันดับ” ตามบัญชีหมายเลข ๑ ที่ยกเลิกไปแล้ว และบัญชีหมายเลข ๒ ที่
 แก้ไขใหม่โดยยกตัวอย่างประกอบด้วยว่า ขั้นใด อันดับใด จึงจะต้องขออนุ-
 มัติ ก.พ. ตามข้อ ข. ก. ของหนังสือเวียนดังกล่าว

ตอบ หนังสือเวียน ก.พ. ที่อ้างถึงได้ยกตัวอย่างให้ดูแล้ว ตัวอย่างตาม
 ข้อ ข. ได้แก่กรณีที่ ก.พ. เคยกำหนดอัตราเงินเดือนของตำแหน่งเป็นขั้นโท
 อันดับ ๓ ขั้น ๒,๔๕๐ บาท ตามบัญชีอัตราเงินเดือนเดิม ซึ่งเมื่อได้รับการ
 ปรับในวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๑๖ แล้ว อัตราเงินเดือนของตำแหน่งดังกล่าว
 นี้ได้ถูกลดอันดับลงมาเป็นขั้นโท อันดับ ๒ ขั้น ๒,๔๕๐ บาท เมื่อจะเลื่อนขึ้น
 เป็นอันดับสูงตามที่ ก.พ. เคยกำหนดไว้เดิมซึ่งไม่เกินกว่าขั้นต่ำของอันดับ คือ
 ขั้นโทอันดับ ๓ ขั้น ๒,๙๔๐ บาท ก็ให้ผู้บังคับบัญชาส่งเลื่อนได้เองโดยไม่ต้อง
 ขอให้ ก.พ. พิจารณาใหม่

ส่วนกรณีตามข้อ ค. นั้น ได้แก่การเลื่อนอันดับเงินเดือนให้ได้
 รับเกินกว่าขั้นต่ำของอันดับให้แก่ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งที่ ก.พ. เคยกำหนดอัตรา
 เงินเดือนเป็นอันดับสูงไว้แล้วแต่ถูกลดเป็นอันดับต่ำ ตามบัญชีอัตราเงินเดือน

ใหม่ เช่น การส่งเลื่อนอันดับเงินเดือนจากขั้นโท อันดับ ๒ ขึ้น ๒,๕๕๐ บาท (เดิมคือ อัตราเงินเดือนขั้นโท อันดับ ๓ ขึ้น ๒,๕๕๐ บาท คงได้กล่าวแล้ว) เป็นขั้นโท อันดับ ๓ ขึ้น ๒,๕๕๐ บาท ซึ่งเกินกว่าขั้นค่าของอันดับ ๓ กรณีเช่นนี้ จะต้องขอให้ ก.พ. พิจารณาก่อนเป็นราย ๆ ไป

คอบสมานิกเลขที่ ๒๗๒๔

ตาม ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๓๘ วรรคสาม ความว่า อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายใด รัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้อธิบดีปฏิบัติราชการแทนก็ได้ โดยทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา นั้น

กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบอำนาจให้อธิบดีในสังกัดเป็นผู้สั่งให้ข้าราชการออกจากราชการเพราะหย่อนความสามารถ ตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๘ การมอบหมายอำนาจดังกล่าวนี้ต้องทำเป็นคำสั่งและประกาศโฆษณาในราชกิจจานุเบกษาคตามท้ายประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวด้วยหรือไม่

ตอบ ข้อ ๓๘ วรรคท้าย ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ กำหนดไว้ดังนี้

“อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงปฏิบัติราชการแทนรัฐ

มนตรีว่าการกระทรวงก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

โปรดสังเกตคำว่า “ถ้ากฎหมาย....นั้น....มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น....” ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะมอบอำนาจให้อธิบดีปฏิบัติราชการแทน ก็ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา กลับกัน ถ้ากฎหมายอื่นได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้แล้ว แม้จะมีได้กำหนดวิธีการมอบอำนาจไว้อย่างชัดเจนก็ตาม กรณีก็ไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ฉะนั้น สำหรับกรณีที่หารือ ผู้ตอบปัญหาเห็นว่า ไม่ต้องส่งคำสั่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

คุณสมบัติจังหวัดชลบุรี

ตาม ความหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่สร ๐๔๐๓/ว.๑๑๗ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๑๐ คณะรัฐมนตรีได้มีมติว่า การเสนอเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นตรีขึ้นเป็นชั้นโท ให้เสนอขอเลื่อนข้าราชการพลเรือนชั้นตรีผู้ได้รับเงินเดือนไม่ต่ำกว่าชั้นตรี อันดับ ๒ ขึ้น ๑,๒๐๐ บาท

บัดนี้ ได้มีหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่สร ๐๒๐๓/ว.๔๘ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๑๖ ห้ามมิให้เลื่อนข้าราชการชั้นตรีที่เงินเดือนต่ำกว่า ๑,๔๘๐ บาท ขึ้นเป็นชั้นโทอันดับ ๑ ขึ้น ๑,๔๘๐ บาท - ตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๑๖-๓๐ กันยายน ๒๕๑๖ แต่ให้เลื่อนชั้นและบรรจุได้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็นต้นไป

จึงขอเรียนถามว่า

๑. การเสนอขอเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นตรีขึ้นเป็นชั้นโทในอัตราว่าง ปัจจุบันได้กำหนดอัตราเงินเดือนขึ้นค่าไว้เท่าใด

๒. ผมสอบชั้นโทได้และขึ้นบัญชีไว้แล้ว บัจจุบันได้รับเงินเดือน
ชั้นตรี อันดับ ๒ ขั้น ๑.๓๒๐ บาท จะมีสิทธิได้เลื่อนเป็นชั้นโท อันดับ ๑
ขั้น ๑.๔๘๐ บาท อัตราว่าง ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๖ หรือไม่

๓. ในปีงบประมาณต่อไป อัตราเงินเดือนข้าราชการชั้นโท
อันดับ ๑ จะเริ่มแต่อัตราเงินเดือนเท่าใด

ตอบ ๑. ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๕๔ ข้อ ๔ กำหนดไว้แก่
บรรดาอัตราเงินเดือนที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา กฎ ก.พ. และระเบียบซึ่ง
ออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและยังใช้บังคับ
อยู่ ให้เข้าชั้น อันดับ และขั้นตามบัญชีหมายเลข ๒ ดังนั้น ผู้ที่ได้รับการ
เสนอให้เลื่อนชั้นเป็นชั้นโทในอัตราว่าง จะต้องได้รับเงินเดือนในอัตราชั้นตรี
อันดับ ๒ ขั้น ๑.๓๒๐ บาท อย่างไรก็ตาม ก.พ. ได้มีมติห้ามเลื่อนข้าราชการ
พลเรือนชั้นตรีที่ได้รับเงินเดือนต่ำกว่า ๑.๔๘๐ บาทขึ้นเป็นชั้นโทระหว่าง
วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๑๖ และวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๑๖ ซึ่งเมื่อคุณได้อ่านคำตอบนี้ กำหนดเวลาดังกล่าวคงจะผ่านพ้นไปแล้ว

๒. คุณอาจได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้นเป็นชั้นโท อันดับ ๑ ขั้น
๑.๔๘๐ บาท ในอัตราว่าง ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๖ ได้ตามมติคณะ
รัฐมนตรีหรือไม่

๓. ขณะนี้ยังไม่ทราบครับ

ขอบคุณครับ ศุภชัยอนันต์

ตาม ข้าราชการทั่ว ๆ ไปที่ครบเกษียณอายุราชการตามพระราชบัญญัติบำ
เหน็จบำนาญ พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยปรากฏได้มีหนังสือเวียน ก.พ. ถึงทุกกระทรวง
ทบวงกรมว่า ข้าราชการก่อนครบเกษียณอายุราชการให้ลาพักก่อนได้ ๔๕ วัน
มีความจริงเพียงใด ขอได้โปรดลงหนังสือเวียนดังกล่าวในวารสารข้าราชการด้วย

ตอบ ก.พ. ไม่เคยออกหนังสือเวียนดังกล่าวเลย

ตอบคุณชวน บำรุงวงศ์

ถาม ด้วยปรากฏว่าทางราชการได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอัตราเงินเดือนข้าราชการหลายครั้ง สำหรับข้าราชการชั้นอัตราที่ปฏิบัติราชการมานาน และอัตราเงินเดือน เกิน ๑,๓๐๐ บาท พอมีหวังได้เลื่อนชั้นเป็นชั้นตรีได้บ้างหรือไม่ประการใด จึงขอเรียนถามมาดังนี้

๑. กรณีข้าราชการชั้นอัตราที่มีสิทธิ์จะได้เลื่อนชั้นเป็นชั้นตรีโดยไม่ต้องสอบ มีกฎเกณฑ์อย่างไรบ้าง

๒. การแต่งตั้งข้าราชการชั้นอัตรา เพื่อให้ปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำแผนกในอัตราว่าง มีวิธีดำเนินการอย่างไรบ้าง

ตอบ ๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๕๗ วางหลักเกณฑ์การเลื่อนข้าราชการพลเรือนชั้นอัตราเป็นชั้นตรีโดยไม่ต้องสอบไว้ดังนี้

“ข้าราชการพลเรือนชั้นอัตราที่ได้รับราชการมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าปี และได้รับเงินเดือน อันดับ ๔ ขั้นสูงสุด มาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสี่ปี และดำรงตำแหน่งประจำแผนก หรือตำแหน่งที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้าหัวหน้าแผนก หัวหน้ากอง และอธิบดี ปลัดทบวง หรือปลัดกระทรวง ผู้บังคับบัญชา แล้วแต่กรณี รับรองว่าเป็นผู้มีความประพฤติดี ความรู้และความสามารถสมควรที่จะเป็นข้าราชการพลเรือนชั้นตรีได้ อธิบดี ปลัดทบวง หรือปลัดกระทรวง ผู้บังคับบัญชาจะคัดเลือกให้เลื่อนชั้นเป็นข้าราชการพลเรือนชั้นตรี โดยอนุมัติ อ.ก.พ. กรมก็ได้”

นอกจากหลักเกณฑ์ที่กฎหมายวางไว้แล้ว เงื่อนไขที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ควรทราบก็คือ ต้องมีตำแหน่งชั้นตรีอยู่แล้ว หรือมีฉันทก็ต้องขอให้ ก.พ. พิจารณากำหนดให้มีตำแหน่งดังกล่าวเสียก่อน

๒. ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี อาจแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประจำแผนกที่ว่างได้

ปัญหาคลาส

เฉลิมชัย วสันต์	นิติกรพิเศษ	ศาสนันท์ ปิ่นพระจุ	นักวิชาการคลังเอก
สนอง เทียมหมี่	นิติกรโท	ปรีชา สุวรรณทัต	นิติกรโท กรมบัญชีกลาง

จดหมายที่ ๒๔๐๓

ตาม ตามคำถาม และตอบ เกี่ยวกับปัญหาคลัง ลงในวารสารข้าราชการ
ฉบับเดือน กรกฎาคม ๒๕๑๖ นั้น ผมมีความสงสัยเกี่ยวกับเรื่องบำเหน็จบำนาญ
ดังนี้

๑. นาย จ. ลาออกจากราชการโดยขอรับเงินบำเหน็จ กรมเจ้า
สังกัดส่งจ่ายแล้วให้นาย จ. ไปรับเงินจากจังหวัดสังกัดเดิม นาย จ. ตายเสียก่อน
ไปรับเงิน และก็มีได้ทำพินัยกรรมให้แก่ทายาทคนใด

สมมติ นาย จ. มีภริยาถูกต้องตามกฎหมาย ๑ คน บิดา ๑ คน
ลูกชาย ๑ คน ลูกหญิง ๑ คน (ลูกยังไม่บรรลุนิติภาวะทั้ง ๒ คน) และบุตร
กตัญญูกล่าวว่ามีชีวิตทุกคน

ขอเรียนถามว่า เมื่อเงินบำเหน็จเงินต้องถือว่าเป็นสินสมรส ต้องจัด
แบ่งระหว่างคู่สมรสตามลักษณะครอบครัวก่อน ส่วนของนาย จ. บ่อมเป็นของ
นาย จ. (ตามที่ตอบไว้) ส่วนของนาย จ. นี้ จะตกเป็นของทายาทคนใดโดย
เจาะจงหรือไม่? หรือจะพับเป็นของรัฐไป? การแบ่งจะแบ่งกันอย่างไร (ตาม
ทายาทข้างบนนี้)

ตอบ ส่วนของนาย จ. จะตกเป็นมรดกของนาย จ. เมื่อนาย จ. ไม่ได้ทำ
พินัยกรรมไว้ บ่อมตกทอดแก่ทายาทโดยชอบธรรม ในกรณีนี้ได้แก่บิดา ภริยา
และบุตรทุกคน มิได้เป็นสิทธิของทายาทคนใดคนหนึ่งคนใดโดยเฉพาะ การแบ่งคง
แบ่งเป็น ๔ ส่วน บิดา ภริยา และบุตรแต่ละคน ได้รับคนละ ๑ ส่วน

มรดกจะตกเป็นของรัฐต่อเมื่อผู้ตายไม่มีทายาทเลย

ถาม ๒. ถ้านาย จ. ไม่มีทายาทเลย แม้แต่บุตรบุญธรรมหรือผู้อยู่ในอุปการะ หรือนาย จ. อยู่ในอุปการะของผู้อื่น เงินบำเหน็จเป็นของนาย จ. ทั้งก่อน ก็เป็นอันพับเป็นของรัฐไปซะไหมครับ

ตอบ ถูกต้องแล้วครับ

ถาม ๓. ตามคำตอบเรื่องการขอบำเหน็จตกทอดว่า “ภริยาที่สมรสก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๔๗๘ จะต้องยื่นคำรับรองของผู้ที่เชื่อถือได้นั้น” ผู้ถามถามว่า “จะอ้างหนังสือรับรองทายาทซึ่งทางราชการได้กำหนดให้จัดทำส่งปีละครั้งและถ้าในระหว่างปีมีรายการเปลี่ยนแปลงต้องแจ้งทันที ตามหนังสือที่ ว. ๒๐๖๘๕/๒๔๘๔ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๔๘๔ จะได้หรือไม่” ตอบไปว่า “ไม่ได้เพราะมีระเบียบกำหนดไว้ให้ส่งใบรับรอง เหตุที่กำหนดไว้เช่นนั้น เนื่องจากทางราชการต้องการทราบข้อเท็จจริงจากบุคคลที่เชื่อถือได้เท่านั้น เพราะเจ้าตัวหรือผู้มีส่วนได้เสียอาจจะนำหลักฐานคลาดเคลื่อน เพื่อประโยชน์แก่ตนเองหรือครอบครัวได้” เรื่องนี้ผมยังข้องใจอยู่ จึงต้องเรียนหารือ

(๑) หนังสือเวียนของกระทรวงการคลังที่ ว. ๒๐๖๘๕/๒๔๘๔ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๔๘๔ ก็ได้ปฏิบัติมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๔ การปฏิบัติก็ต้องเสนอเจ้าสังกัดปีละครั้ง หากมีรายการเปลี่ยนแปลงต้องแจ้งทันที นับว่าเป็นปัจจุบันตามข้อเท็จจริง

(๒) ครั้นต่อมาได้ประกาศแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ ยกเลิกบำนาญตกทอด และให้อำบบำเหน็จตกทอดแทนให้ทายาท กระทรวงการคลังได้มีหนังสือเวียนที่ ๔๕๘๐/๒๕๐๒ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๐๒ ให้ข้าราชการประจำ เบี้ยหวัด และบำนาญ แจ้งชื่อทายาทผู้มีสิทธิจะได้รับบำเหน็จตกทอดตามกฎหมาย ต่อเจ้าสังกัดให้ถูกต้องเสียแต่บัดนั้น ในเมื่อขึ้นปีใหม่ทุกปี หรือหากมีรายการเปลี่ยนแปลงในระหว่างปีจะต้องรีบแจ้งทันที (ใช้แบบหนังสือรับรองทายาทนั่นเอง) ตาม

หนังสือเวียนฉบับนี้ยังมีแบบสอบสวนบำเหน็จตกทอด (โดยมีข้อความละเอียด ๑๓ ข้อ ตรงกับหนังสือรับรองทายาท และข้อความในด้านหลังของแบบ บ.ก. ๔๐๐๒) และนอกจากนี้ยังมีแบบหนังสือสัญญาสำหรับทายาทต้องทำคือ ถ้า ทายาทรับเงินเกินสิทธิต้องคืน และชดใช้ค่าเสียหาย นับว่าเป็นหลักฐานประ ก็นั่นคง และสอดคล้องกับข้อเท็จจริงซึ่งเจ้าของบ้านาญได้ทำก่อนตาย

อนึ่ง ข้าราชการประจำ เบี้ยหวัด และบ้านาญก็มีประวัติได้ตรวจ สอบ และหนังสือรับรองทายาทขึ้นไว้ทุกปี เมื่อขึ้นมาในที่สุดท้าย ก็สามารรถ ตรวจสอบข้อเท็จจริง ถ้ารายงานคลาดเคลื่อนผู้บังคับบัญชาก็สามารถลงโทษ ฐานรายงานเท็จ นับว่าดีกว่าหลักฐานของผู้เชื่อถือที่ทำภายหลังโดยไม่มีหลักฐาน เช่นผู้ที่สมรสก่อน ๑ ตุลาคม ๒๔๗๘ ทางกฎหมายก็ได้จดทะเบียนไว้และมี หนังสือรับรองให้แก่คู่สมรส นอกจากทำการหย่าร้าง หากผู้ที่จะทำการรับรองจำ เหตุการณ์ซึ่งมิใช่เรื่องของตนไม่ได้ จะเอื้อเฟื้อเห็นใจรับรองให้ก็ไม่สนใจ และถ้าเขาไม่รับรองให้ จะไปบังคับก็ไม่ได้ นอกจากนี้หากเจอผู้บกพร่องศีล ธรรมเห็นทำให้แล้วผลได้มากมาย ทายาทอาจจะเดือดร้อนด้วยก็ได้ ผมเคย ลองถามคู่สมรสมาหลายคู่แล้วว่า สมรสเมื่อไร จำกันได้น้อยที่สุด แม้แต่พ่อ แม่ของหญิงหรือผู้เป็นเฒ่าแก่ผู้ขอ

ส่วนแบบหนังสือสอบสวนทายาทผู้รับบำเหน็จตกทอดนั้น ผมเห็น ว่า ควรจะลงวันที่ เดือน พ.ศ. ชื่อ นามสกุล ที่อยู่ปัจจุบัน ตำบล อำเภอ จังหวัด และลงลายมือชื่อไว้ (ถ้าเขียนหนังสือไม่ได้ พิมพ์ลายนิ้วมือพยาน) ก็จะดีมาก

อย่างไรก็ดี ผมเห็นว่ากระทรวงการคลังไม่น่าจะกำหนดระเบียบ ให้ซ้อนกันหรือแย้งกัน ทำให้ไม่สะดวกแก่ผู้ปฏิบัติ

ตอบ (๑) หนังสือรับรองทายาทที่ทำได้ก็เพื่อทราบว่ามีผู้ที่มีทายาท คือใครบ้าง ทายาทใดยังมีชีวิตอยู่บ้าง หรือถึงแก่กรรมแล้วเมื่อใด จะถือเป็น หลักฐานแสดงความสัมพันธ์ในครอบครัวด้วยน่าจะไม่ได้ เช่นใบรับรองทายาท

ลงว่านาง ก. เป็นภริยา แต่งงานเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๕ แล้ว จะไม่ต้องแสดง ทะเบียนสมรสก็หาใช่ไม่ ในทางกลับกัน ถ้าแต่งงานก่อน ๑ ตุลาคม ๒๔๗๘ ก็จะต้องมีหลักฐานแสดงว่าสมรสก่อน ๑ ตุลาคม ๒๔๗๘ อีกด้วย ระเบียบ การขอรับบำเหน็จฯ พ.ศ. ๒๕๐๕ จึงได้กำหนดไว้เช่นนั้นโดยกำหนดไว้คือทำ แบบขอรับบำเหน็จตกทอด เมื่อระเบียบกำหนดไว้แล้ว จึงควรปฏิบัติตามระเบียบ การที่จะเชื่อตามใบรับรองทายาทอย่างเดียวนั้น คงจะเกิดคดีฟ้อง ร้องกันมากมาย เพราะคุณเองก็ยอมรับว่าคู่สมรสส่วนมากจำ วัน เดือน ปี ที่สมรส ไม่ได้ จึงเป็นของธรรมดาที่อาจจะลงรายการในใบรับรองทายาทคลาดเคลื่อนได้

(๒) การขอรับบำเหน็จตกทอดขณะนี้ต้องใช้แบบ บก. ๔๐๐๒ แบบดังกล่าวได้กำหนดให้มีรายการที่คุณเสนอไว้แล้ว ใช้ได้ทั้งผู้เซ็นชื่อได้และ ไม่ได้

(๓) ระเบียบในเรื่องดังกล่าวหาได้ย้อนกันไม่ดังได้กล่าวแล้ว ที่ กำหนดระเบียบไว้เช่นนั้นก็เพื่อความละเอียดรอบคอบในการปฏิบัติราชการ และ เพื่อผลประโยชน์ของทายาทที่ชอบด้วยกฎหมายโดยแท้จริง

ตอบสมาชิกเลขที่ ๒๔๒๔

ถาม ผมรับราชการเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๔๘๗ ที่จังหวัดภูเก็ต บ้าย มาประจำที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีเมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๐๐ มีความประสงค์จะลา ออกจากราชการวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ รวมอายุราชการ ๒๐ ปี ๒ เดือน (ไม่ มีวันลาใด ๆ ที่ไม่ได้รับเงินเดือน) ขอทราบว่าคุณต้องหรือไม่

ผมเกิดวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๔๖๒ ถ้าลาออกในฐานะสูงอายุ หรือในฐานะรับราชการนาน จะได้หรือไม่ และทั้งสองอย่างนั้น จะได้ทั้งคู่คุณ เพียงใด

ผมคุฟอร์มใบลาออกจากราชการแล้ว ไม่มีข้อความใดระบุว่า จะ ขอรับบำเหน็จหรือบำนาญ ผมเข้าใจว่าเมื่อได้รับอนุญาตให้ลาออกได้แล้ว จึง ขันเรื่องขอรับบำเหน็จหรือบำนาญขึ้นกรุณาแนะนำแบบฟอร์ม และวิธีคำนวณ บำเหน็จบำนาญด้วย

ตอบ ๑. คุณมีเวลาราชการเพียง ๑๕ ปี ๒ เดือน ไม่ใช่ ๒๐ ปี ๒ เดือน
 ๒. ลาออกในเหตุสูงอายุได้ เพราะคุณมีอายุครบ ๕๐ ปี บริบูรณ์แล้ว หรือจะลาออกในเหตุรับราชการนานก็ได้อีกด้วย เพราะคุณมีสิทธิได้เวลาทวีคูณอีก ๗ ปี รวมเป็น ๒๒ ปี

๓. ทุกเหตุนำเวลาทวีคูณมานับรวมในการคำนวณบำเหน็จบำนาญได้

๔. ระเบียบการขอรับเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญฯ กำหนดให้ระบุในคำสั่งออกจากราชการด้วยว่า ผู้ออกมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเหตุใดหรือไม่ การยื่นเรื่องราวขอรับบำเหน็จบำนาญตามปกติ ต้องยื่นขอเมื่อออกแล้วเพราะสิทธิเกิดขึ้นเมื่อได้ออกจากราชการโดยสมบูรณ์แล้ว เว้นแต่พวกเกษียณอายุ คณะรัฐมนตรีให้ขอล่วงหน้า ๓ เดือน

แบบฟอร์มคงใช้แบบขอรับเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ หรือเงินทดแทนข้าราชการวิสามัญ (ในกรณีข้าราชการออกจากราชการ) มก. ๔๐๐๑ แบบดังกล่าวเบิกได้ที่กรมบัญชีกลาง

การยื่นเรื่องราวขอรับบำเหน็จบำนาญมีวิธีปฏิบัติคือ ผู้ขอขึ้นคำขอตามแบบดังกล่าวข้างต้นต่อเจ้าสังกัดๆ จะตรวจสอบ รวบรวมหลักฐานต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ตามระเบียบฯ แล้วส่งกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาส่งต่อไป

๕. วิธีคำนวณบำเหน็จบำนาญดังนี้

บำเหน็จ = เงินเดือนเดือนสุดท้าย $\times$ เวลาราชการสำหรับ คำนวณบำเหน็จบำนาญ ผลลัพธ์ที่ได้คือเงินบำเหน็จ

บำนาญ = เงินเดือนเดือนสุดท้าย $\times$ เวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ และ

(๑) หาคด้วยห้าสิบ สำหรับทหาร ตำรวจและข้าราชการพลเรือนที่เวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญในตอนหนึ่งตอนใดครบ ๒๕ ปี บริบูรณ์แล้ว หรือ

(๒) หาคด้วยห้าสิบห้า สำหรับข้าราชการนอกจากที่กล่าวในข้อ(๑)

แผนมหาไทย

วิญญู

อัปคณาจักร



งานของกระทรวงมหาดไทยเป็นงานที่มีขอบเขตกว้างขวางใกล้ชิดกับประชาชนทุกเพศทุกวัย ทุกเชื้อชาติ ทุกศาสนา ตั้งแต่เกิดจนตาย โดยมีมุ่งหมายเพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน และส่งเสริมให้ประชาชนได้อยู่ดีกินดี หรืออย่างน้อยที่สุดก็ให้อยู่ได้กินได้นั่นเอง

เนื่องจากงานของกระทรวงมหาดไทย มีอยู่อย่างกว้างขวางทั้งงานนโยบายและงานประจำ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการในการที่จะจัดระเบียบงานให้ออกต้อง เพราะมิฉะนั้นจะเกิดความสับสนต่าง ๆ อย่างที่ภาษาไทยเรามีคำพังเพยว่า “มองข้าไม่เห็นโพ มองไม้ไม่เห็นพฤษ” ด้วยเหตุนี้เอง ในระหว่างที่มีการปฏิวัติจึงได้มีการศึกษาพิจารณาในเรื่องนี้ และได้มีการจัดตั้งสำนักนโยบาย และแผนมหาดไทยขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๑๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ มีหน้าที่ที่สำคัญคือ ทำหน้าที่เป็น Staff aid ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เสนอแนะนโยบายต่อ ฯพณ ฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นำนโยบายของ ฯพณ ฯ มาจัดทำแผนรวมแผนล่วงหน้า และแผนประจำปีของกระทรวงมหาดไทย ร่วมกับกรมและรัฐวิสาหกิจในสังกัดทำแผนปฏิบัติการ คิด

ตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย และงานอื่น ๆ ที่กระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

ผลดีของการจัดตั้งสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย ประการสำคัญคือ เพื่อให้มีแผนงานที่แน่นอนมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกันอย่างแท้จริง เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีกรมและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ในสังกัดเป็นจำนวนมาก การที่จะทำงานให้สอดคล้องต้องกัน ก็จะต้องมีการกำหนดนโยบายไว้ให้แน่นอน เพื่อให้ไปสู่เป้าหมายเดียวกัน มีการประสานงานกันระหว่างกรมและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยมี Program ในการทำงานร่วมกัน พยายามลดงานที่ซ้ำซ้อนออกไปเพื่อให้มีการประหยัดมากขึ้น เพื่อให้ผลงานถึงมือประชาชนมากขึ้น และพยายามลดระบบคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ไม่เป็นประโยชน์ ซึ่งเป็นแต่เพียงว่ามีการถกเถียงกันแต่ยังไม่เกิดผลออกมาในทางปฏิบัติ และในประการสำคัญคือ ให้มีระบบในการติดตามผลที่แน่นอน

ในการจัดทำแผนมหาดไทย สำหรับปี พ.ศ. ๒๕๑๗ - ๒๕๑๘ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้

กำหนดแผนที่สำคัญๆ ไว้ ๗ แผนด้วยกันคือ

๑. แผนส่งเสริมอาชีพและรายได้ของประชาชน
๒. แผนการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน
๓. แผนการจัดใช้ที่ดินเพื่อการประกอบอาชีพ
๔. แผนพัฒนาเยาวชน
๕. แผนพัฒนาเมือง ท้องถิ่น การสาธารณูปโภคสิ่งแวดล้อม
๖. แผนสังคมสงเคราะห์และ
๗. แผนพัฒนาการเมืองและการปกครอง

แผนแรก คือ แผนส่งเสริมอาชีพของประชาชน แยกออกได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ๆ ด้วยกันคือรายได้ของประชาชนที่อยู่ในวงเกษตรกรรมอย่างหนึ่ง และประชาชนที่อยู่นอกวงเกษตรกรรมอีกอย่างหนึ่ง

สภาพของปัญหา

สำหรับประชาชนที่อยู่ในวงเกษตรกรรม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประชาชนที่อยู่ในชนบท ๔๘,๐๐๐ หมู่บ้านทั่วทั้งประเทศไทยนั้นมีปัญหาสำคัญที่คล้ายคลึงกัน คือ ปัญหาที่ทำกินไม่เพียงพอและส่วนใหญ่ยังไม่มีที่ทำกินเป็นของ

ตนเอง ขาดน้ำ ทุน และความรู้ความชำนาญ และปัญหาเรื่องการว่างงานและการทำงานไม่เต็มที่ ทำงานกันแต่เพียงบางฤดูกาลเท่านั้น

สำหรับประชาชนที่อยู่ในเมืองก็มีปัญหาเรื่องการว่างงาน ค่าจ้างแรงงานต่ำ สภาพการทำงานไม่ดีและการขาดหลักประกันในการทำงาน

แนวทางแก้ปัญหา มีอยู่ด้วยกัน ๒ ทาง

สำหรับประชาชนในวงเกษตรกรรม ก็คือ ส่งเสริมปลูกพืชที่ตลาดต้องการ ซึ่งแต่เดิมมาก็เคยคิดกันแต่เรื่องปลูกข้าวหรือปลูกอย่างอื่น แต่ถ้าจะศึกษาให้ละเอียดแล้ว ยังมีพืชอีกมากที่สามารถจะส่งเสริมได้เช่น การทำนาบัว เป็นต้น

สำหรับแผนส่งเสริมอาชีพและรายได้ของคนนอกวงเกษตรกรรมในขณะนี้ ก็ได้พยายามในด้านการฝึกอาชีพช่วงฝีมือ ได้มีการจัดสร้างศูนย์ฝึกอาชีพแห่งใหม่ขึ้นอีกแห่งหนึ่ง เพิ่มเดิมจากที่มีอยู่เดิมแล้วที่ดินแดง ทางด้านใต้ของกรุงเทพมหานคร และนอกจากนั้นยังได้กระจายศูนย์ฝึกแรงงานออกไปตามจังหวัดต่างๆ ซึ่งเป็นจังหวัดที่ตั้งศูนย์ที่สำคัญๆ ของภาค สร้างงานโดยใช้แรงงานของคนแทนเครื่องจักรเพื่อให้มีงานทำ โดยทั่วถึงกันมากขึ้น คุ้มครองแรงงาน และกำหนด

มาตรฐานแรงงาน จัดให้มีการแรงงานสัมพันธ์ เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาระหว่างนายทุนกับลูกจ้าง และที่กำลังดำเนินการอยู่ขณะนี้คือ การควบคุมอาชีพของคนต่างด้าว

สำหรับในด้านการรักษาความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สิน เป็นงานหลักมาแต่ดั้งเดิมของกระทรวงมหาดไทยในการที่จะให้ประชาชนได้อยู่โดยปกติสุขเพราะถ้าหากบ้านเมืองระส่ำระสายแล้วการที่จะพัฒนา สิ่งหนึ่งสิ่งใดก็ เป็น ไปได้ยาก เพราะเหตุนี้เองในการที่จะดำเนินมาตรการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนจึงเป็นหลัก สำคัญในการ ทำงาน อย่างหนึ่ง นอกจากจัดให้มีตำรวจถึง ๘๑,๐๐๐ คนแล้ว ยังจัดให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อยเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนหลายหมื่นคน

สภาพของปัญหาในด้านความสงบเรียบร้อยก็คือ ปัญหาอาชญากรรมซึ่งมีเพิ่มขึ้น ปัญหาอุกฉวยอาชญากร ปัญหาเรื่องยาเสพติดให้โทษ

แนวทางในการแก้ปัญหาคือ การจัดระบบงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ปรับปรุง สมรรถภาพของเจ้าหน้าที่และสวัสดิการ เจ้าหน้าที่ ลงโทษสถานหนักแก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่โดย

มิชอบ ควบคุมและจำกัดจำนวนสถานเร่ร่อนยั่วปราบปรามแหล่งอบายมุขและขยายหน่วยอาสาสมัครให้มากยิ่งขึ้น

ในเรื่องแผนการจัดใช้ที่ดิน เป็นปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประชากรเป็นจำนวน ๓๐ ล้านคนเศษ ประชากร ๘๕% ของประเทศไทยอยู่ในชนบท ดินจึงเป็นปัญหาสำคัญซึ่งต้องพยายาม ใช้ดินที่มีอยู่ ให้เป็น ประโยชน์ มาก ที่สุด และจัดแบ่งที่ดินให้กระจายออกไป โดยทั่วถึงกัน

สภาพของปัญหา คือเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเอง ที่ดินทำกินยังมีไม่เพียงพอ คุณภาพของดินลดต่ำลง

แนวทางในการแก้ปัญหาคือจัดที่ดินทำกินให้เกษตรกรให้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น เร่งรัดการออกหนังสือสำคัญที่ดิน ซึ่ง ในปัจจุบันนี้กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้ง ระบบในการที่จะออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่เรียกว่า น.ส.๓ ให้ได้รวดเร็วมากยิ่งขึ้น มีการนำระบบ Xerograph และระบบสมองกลมาใช้ พยายามปรับปรุงคุณภาพที่ดินทำกินให้ดีขึ้นปรับปรุงคุณภาพที่ดินทำกิน และสนับสนุนเอกชนลงทุนสร้าง อุปกรณ์การเกษตรในราคาถูก

ปัญหาสำคัญซึ่งเพิ่มความรุนแรงมากขึ้นทุกที คือปัญหาเรื่อง เยาวชน ทั้งในด้านความกว้างขวางของจำนวนเยาวชนและความร้ายแรงของการกระทำซึ่งในค่านิยมแผน มหาคไทยก็ได้กำหนดแผนขึ้นไว้ด้วย

สภาพของปัญหา ก็คือเยาวชนส่วนใหญ่ว่างงาน เพราะขาดฝีมือ เมื่อสำเร็จประถมศึกษา ๔ หรือ ๗ แล้วยังไม่ยอมพอที่จะไปประกอบอาชีพได้ มุ่งงานให้ทำน้อยและมีปัญหาในด้านความประพฤติ พวกที่สำเร็จการศึกษา ม.ศ.๓ หรือ ๕ ไปแล้วไม่สามารถเรียนต่อได้ ก็เคยประพฤติตนเป็นคนเกเรคึกคักต่าง ๆ หรือมีปัญหาในทางกระทำผิดกฎหมาย

แนวทางในการแก้ปัญหาคือ ฝึกอบรมเยาวชนอาสาสมัครในชนบทให้มากยิ่งขึ้น ฝึกอาชีพช่างฝีมือและทางด้านการเกษตร จัดหางานทำให้ทั่วถึงยิ่งขึ้น จัดรายการวิทยุและโทรทัศน์ ที่มีสาระและส่งเสริมการกีฬาและศูนย์เยาวชนให้มากยิ่งขึ้น

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ทางด้าน สาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของบ้านเมือง ในการนี้ก็ได้มี

แผนการดำเนินการส่งเสริมในด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองให้มากยิ่งขึ้น

สภาพของปัญหา คือผู้มีรายได้น้อยขาดที่อยู่อาศัย มีแหล่งเสื่อมโทรมเพิ่มมากขึ้น มีสิ่งแวดล้อมไม่ดี และสาธารณูปโภคไม่เพียงพอ น้ำไฟ และถนนหนทางไม่เพียงพอ การระบายน้ำไม่ดี

แนวทางแก้ปัญหาคือ กำหนดให้มีกฎหมายผังเมือง ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่สำคัญ กระทรวงมหาดไทยได้กว้างขึ้นเป็นเวลาสิบปีเศษมาแล้ว กฎหมายดังกล่าวนี้เป็นแม่บทสำคัญที่จะดำเนินการในด้านการสาธารณูปโภค และสิ่งแวดล้อม และด้านการพัฒนาเมืองควบคุมการก่อสร้างอาคารในเมือง และชุมนุมชนใหญ่ ๆ ให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ป้องกันและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม นอกจากนี้มีการจัดสร้างที่อยู่อาศัยอาคารสงเคราะห์ให้มากยิ่งขึ้น การรักษาความสะอาดของบ้านเมือง ในขณะนี้ทางด้านกรุงเทพมหานครก็ได้ทำ campaign ไปแล้วเป็นเวลาถึง ๒ เดือน ซึ่งต่อไปคงจะได้มีแผนการในด้านอื่นๆ เพิ่มขึ้นมาอีกทั้งในการสร้างและบำรุงถนนหนทางต่าง ๆ จัดระบบรวมงานและประสานงาน

สาธารณูปโภคให้ดีขึ้น ไม่ใช่ว่าผลิตภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์กลบฝังที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ และจะต้องมีการป้องกันและปรับปรุงสภาพแวดล้อมโดยทั่วไป

สำหรับในด้านสังคมสงเคราะห์ ซึ่งโดยทั่วไปสำหรับบุคคลส่วนมากเมื่อพูดถึงสังคมสงเคราะห์แล้วก็นึกถึงเรื่องของคุณหญิงคุณนายที่ออกไปแจกของเพื่อถ่าย ท.ว. แต่ความจริงแล้วปัญหาในเรื่องสังคมสงเคราะห์นั้น มีอยู่กว้างขวางกว่านั้นมาก

สภาพของปัญหา ที่สำคัญก็คือความไม่มั่นคงในครอบครัวเนื่องจากสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในเมืองเปลี่ยนแปลงไปมาก มีเด็กกำพร้าและเด็กที่ถูกทอดทิ้งเพิ่มขึ้น ปัญหาเรื่องคนทุพพลภาพ ปัญหาเรื่องคนชราไม่มีใครเลี้ยงดู ซึ่งแต่ก่อนไม่เคยมีปัญหาในบ้านเรา แต่ตอนนี้ถึงกับตั้งบ้านพักคนชราเพิ่มขึ้น ปัญหาเรื่องคนพิการทางจิตใจ และทางร่างกาย ปัญหาเรื่องคนว่างงาน เรื่องหญิงไร้มังกร เรื่องเด็กเกเร และปัญหาเรื่องการติดยาเสพติดให้โทษ

แนวทางในการแก้ปัญหาที่สำคัญคือการจัดสถานคุ้มครองเด็กเพิ่มขึ้น อบรมเรื่องความปลอดภัยด้วยประการต่าง ๆ เช่น การจัดตั้งศูนย์เยาวชนเพิ่มขึ้น การจัดระบบ mass

media ต่าง ๆ ในการที่จะจัดทำสิ่งที่มีสาระ ไม่ใช่ให้เห็นตัวอย่างแต่ในทางที่ผิด ในการที่จะฝึกอาชีพแก่บุคคลบางจำพวกซึ่งมีปัญหาทางสังคม ส่งเสริมความมั่นคงของครอบครัว ช่วยเหลือประชาชนที่ขาดแคลนและการจัดตั้งศูนย์เยาวชนให้มากยิ่งขึ้นทั้งในด้านที่เอกชนทำเองและในด้านที่เป็นทางการ

แผนที่สำคัญอีกแผนหนึ่ง คือ แผนพัฒนาการเมืองและการปกครอง เป็นสิ่งที่ควบคู่กัน ซึ่งในการที่จะส่งเสริมว่าการเมืองจะไปถึงแค่ไหนจะเป็นประชาธิปไตยแค่ไหนปกครองจะตามไปได้ทันแค่ไหน การจะเป็นหรือไม่เป็นประโยชน์อย่างไร

สภาพปัญหา ในทางด้านการเมืองและการปกครอง คือ ระบบบริหารในทางการเมืองและการปกครองในแนวทางประชาธิปไตย ไม่ก้าวหน้าไปไกลเท่าที่ควร ในระยะเวลา ๔๐ ปีเศษ คงจะตระหนักในปัญหานี้ดี บางท่านก็กล่าวว่าประชาชนบางระดับยังขาดความรู้ความเข้าใจในการทำงานร่วมกันในแนวทางประชาธิปไตย คือเราไปคำนึงถึงเรื่องรูปแบบมากกว่าเรื่อง Substance ที่เป็นเนื้อหาเป็นวิถีชีวิตของการปกครองระบอบประชาธิปไตยจริง ๆ ซึ่ง

กว่านั้นพื้นฐานในทางเศรษฐกิจและสังคมก็
ไม่ดีเท่าที่ควร คนเรารู้สึกว่าท้องหิวแล้วการ
ที่จะไปจัดระบบการปกครองให้ได้อย่างไร ก็
ไม่สามารถทำให้สำเร็จลงไปได้

แนวทางในการแก้ปัญหาคือฝึกและปลูก
ฝังระบอบประชาธิปไตย มีแผนการที่แน
นอนว่าจะไปถึงแค่ไหนอย่างไรในระยะเวลาใด
ส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการ
ปกครอง ไม่ใช่เป็นแค่เพียงอย่างแบบที่ลุงชู
การ์โนกล่าวไว้ว่า เชื้อผู้นำชาติพ้นภัย อีก
ประการหนึ่งคือ วางรูปการปกครองส่วนภูมิ
ภาคและท้องถิ่นให้เป็นประชาธิปไตยอย่างแท
จริงและให้มีประสิทธิภาพ คือนอกจากรูป
แบบเป็นประชาธิปไตยแล้ว ต้องให้มีประสิทธิ
ภาพในการทำงานเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชา
ชนอย่างแท้จริงด้วย จุดอ่อนสำคัญประการ
หนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นของเราก็คือ
ระบบภาษีส่วนท้องถิ่น ที่ไม่เป็นธรรมต่อสังคม
เป็นอย่างยิ่ง ภาษีโรงเรือน และที่ดินในปัจจุบัน
มันช่วยเหลือนคนมีมากกว่าคนจน ได้
เคยเสนอความเห็นให้แก้ไขไปตั้งแต่เมื่อ ๒๐
ปีมาแล้วก็ไม่ได้มีการแก้ไขเราจะแก้แค่เพียง
รูปแบบเท่านั้นหาเพียงพอไม่ จะต้องแก้เนื้อ
หาในด้านต่าง ๆ ไปพร้อมกันด้วย

ในด้านเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องพยายาม
ให้อำนาจความสะดวกให้กับประชาชนอย่างค
ที่สุด ไม่ทำเป็นเจ้าขุนมูลนาย ให้เป็นผู้รับใช้
ของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งในขณะนักระ
ทรวงมหาดไทยได้พยายามปลูกฝังด้วยประการ
ต่างๆ บรรดาผู้ที่จบการศึกษารัฐศาสตร์บัณฑิต
มาแล้ว จะต้องเข้าโรงเรียนปลัดอำเภออีก ๖
เดือน เพื่อที่จะปลูกฝังให้เป็นผู้ที่ไม่ใช่ว่า
เพียงแต่จบรัฐศาสตร์มา แต่จะต้องมีความรัก
ความเข้าใจ ในการที่จะทำงานเพื่อประ โยชน์
แก่ประชาชน เป็นปลัดอำเภอมาแล้ว ๕,๖,๗
ปี เป็นอำเภอจังหวัง เป็นผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น
มาแล้วพอถึงเวลาที่จะเลื่อนขึ้นเป็นนายอำเภอ
ก็จะต้องมีการคัดเลือกกันอีกและจะต้องส่งมา
อบรมในโรงเรียนนายอำเภออีกเป็นเวลา ๑ ปี
เพื่อที่จะปลูกฝังนิสัยใจคอ และทำให้ความรู้
สัณนิทัศน์ต่าง ๆ เพื่อที่จะทำงานให้เป็นประ
โยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง ระหว่างเป็น
นายอำเภอก็จะต้องมีการฝึกอบรม in-service
training ต่างๆ อยู่ตลอดเวลา จนกระทั่ง
เป็นปลัดจังหวัด จะเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด
ต่อไปขณะนี้ก็ได้มีการเปิดวิทยาลัยการปก
ครอง ชั้นสูงเพื่อที่จะอบรมบุคคลเหล่านั้นให้
เป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด และเป็นผู้ว่าราช
การจังหวัดที่ดีต่อไป

แผนมหาไทย ดังกล่าวจึงมีเป้าหมายสำคัญที่จะส่งเสริมให้เกษตรกรเพิ่มผลผลิตและมีรายได้มากขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการช่วยให้ประชาชนพ้นจากความทุกข์ยากความหิวโหยส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำ และลดปัญหาการว่างงานให้น้อยลง ลดและขจัดปัญหาทางสังคม และ ปัญหา เกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อม ส่งเสริมและปรับปรุงระบบการ บริหารทางการเมือง และการบริหารทางการปกครองในแนวทางประชาธิปไตยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ไม่ใช่ว่ามีเพียงรูปแบบเท่านั้นเอง แต่จะต้องมีประสิทธิภาพอีกด้วย ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตย

ธิปไตย ปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคให้มีประสิทธิภาพและสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ส่งเสริมและขยายงานนิคมสร้างตนเองออกไปให้ทั่วถึง

อย่างไรก็ตามความสำเร็จของแผนมหาไทยขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ อาทิ ความสนใจ และ ให้การสนับสนุนของเจ้ากระทรวง การร่วมมือทำงานให้เป็นไปตามแผนของหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนการควบคุมและติดตามให้เป็นไปตามให้เป็นไปตามเป้าหมายโดยใกล้ชิด และผลที่ได้แผนมหาไทยจะอำนวยประโยชน์ในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

ปลาช่อนน้ำฝนมีแง่มุมทั้งความไพเราะและอึดอัดมาก
เมื่อฝนสาดใสเกาะตัวบนใบไม้และชอคหญ้าเป็น
ประกายตามท้องแสงอาทิตย์ คั่นคั่นดูกับโล่ความ
ฉ่ำ ทำให้หัวใจชุ่มฉ่ำ มองโลกทัศน์ในแง่ที่ดียิ่งขึ้น

เป้าหมายของฉบับนี้แนวคิดซึมเข้าไป
ในการทำงานอย่างมีระบบ อันแสดงสัมพันธ์
ของหน่วยต่าง ๆ ในการบริหารงาน ตั้งแต่
ระบบใหญ่ที่สุด จนถึงระบบเล็กที่สุดเชื่อม
โยงประสานไปสู่จุดหมายเดียวกัน ในเรื่อง
แรก ๆ ได้เผยแพร่แนวคิดในระบบใหญ่ ๆ มา
แล้ว ฉะนั้นคอลัมน์นี้ จึงขอมองระบบที่เล็ก
ที่สุด คือองค์การ แต่ดูเหมือนทุกอย่างจะ
หนีระบบไปไม่พ้น หากเรามององค์การเป็น
ระบบใหญ่ ภายในองค์การก็มีระบบย่อยทำ
งานประสานกัน เพื่อเดินทางสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้

มองคนละมุม : คอลัมน์

ม อ ง อ ง ค์ ก า ร

อ อ ค ห ฉ ำ

เราจะไม่มององค์การในรูปลักษณะของ
ระบบ เพียงแต่อยากมององค์การในแง่ทั้งค
งามสามมุม ในแต่ละมุมมีแนวคิดมากมาย
หากจะวิเคราะห์ให้ลึกซึ้งลงไป ดังนั้นการ
มองทั้งสามมุมจึงอาจดูผิวเผินแต่ถึงอย่างไรก็
น่ามองมิใช่หรือ

มุมแรกที่มององค์การ คือในแง่การเมือง

บอกแล้วว่าเราจะเพิ่ชมองในมุมทั้งความ
เราจึงให้บรรยากาศทางการเมืองเป็นประชา
ธิปไตย มีฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้
ใช้อำนาจแทนปวงชน และฝ่ายตุลาการ

หากจะมองลึกลงไปภายใต้กรวด ปูน
ทรายและโครงเหล็กที่ประกอบขึ้นเป็นองค์
การ มิใช่ของง่ายนักที่จะเกิดขึ้นได้ แต่ต้อง
ผ่านการต่อรองระหว่างอำนาจทั้งสามฝ่าย เห็น
ไหมละว่ามันยากแค่ไหน

ลองมาแยกลักษณะองค์การโดยทั่วไป
ซึ่งมี ๒ อย่างคือ องค์การที่จัดตั้งขึ้นเพื่อ
ดำเนินกิจการของรัฐเพื่อผลประโยชน์ของ
สาธารณชนเช่นกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ
อีกอย่างคือ องค์การที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อสนอง
บริการช่วยเหลือการดำเนินงานของแหล่งอำ
นาจทั้งสามฝ่าย ฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่สำนัก
งานเลขาธิการรัฐสภา ฝ่ายบริหารได้แก่สำนัก

งานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ฝ่าย
ตุลาการได้แก่คณะกรรมการตุลาการ

การตั้งองค์การเป็นกิจกรรมของรัฐเพื่อ
ความก้าวหน้าของประเทศและความต้องการ
ของประชาชน กิจกรรมของรัฐย่อมเกี่ยวข้องกับ
การเมือง

การเมืองคือการต่อสู้เพื่อให้ได้มาในสิ่ง
ที่ตนต้องการ เช่นงบประมาณ อำนาจ กำลัง
คน.....สิ่งเหล่านี้จะบันดาลให้การปฏิบัติ
งานบรรลุเป้าหมาย

ความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการสมัย
ใหม่ การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากร
จำเป็นที่รัฐจะต้องตั้งองค์การ หรือหน่วยงาน
เพื่อสนองความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น บท
บาทของรัฐบาลขยายวงกว้างขึ้น อำนาจเพิ่ม
ขึ้นเป็นเงาตามตัว

ในบรรยากาศการเมืองตามระบบประชาธิปไตย อำนาจทั้งสามฝ่ายต้องคอยตรวจสอบ
ให้เกิดความสมดุลอยู่เสมอ หากอำนาจใด
อำนาจหนึ่งมากเกินไป อาจกระทบกระเทือน
ต่อสิทธิของประชาชนได้ มองในแง่องค์การ
ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ปรารถนาที่จะให้ฝ่ายบริหาร
ขยายหน่วยงานเพราะจะเป็นการเพิ่มอำนาจ
ให้ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะการขยายหน่วย
งานเท่าซึ่งมีอำนาจเข้มแข็งอยู่แล้ว จะทำให้

เข้มแข็งยิ่งขึ้น ขากฝ่ายนิติบัญญัติจะควบคุม
ขณะเดียวกันฝ่ายบริหารเองย่อมไม่ต้องการ
ให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ตั้งหน่วยงานมาเพื่อ
ลดอำนาจของฝ่ายบริหารเอง ผลของการต่อ
รองระหว่างอำนาจสองฝ่ายมักออกมาในรูป
ของการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมา

หน่วยงานใหม่โครงสร้างของอำนาจ
และตัวบุคคลยังไม่เข้มแข็ง ทำให้ง่ายแก่การ
ควบคุม ในบางครั้งอาจเอาใจฝ่ายบริหาร
กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใหม่อย่าง
กว้างขวางก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติจริงๆ อาจ
ไม่สามารถดำเนินการตามนั้นได้

นอกจากจะเป็นการทำลาขององค์การทางอ้อมแล้ว
ยังทำให้ความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายลดลงไปด้วย

อำนาจ-เป้าหมายสุดท้ายของการต่อสู้
อาจส่งผลสะท้อนอย่างร้ายแรงต่อระบบราช-
การ หน่วยงานใหม่ที่ตั้งขึ้นมาอาจขาดการ
เชื่อมโยงกับระบบที่วางไว้แล้ว หรืออาจเป็น
จุดที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการบริหารก็ได้
เมื่อการเมืองเข้ามาแทรกแซงการบริหารแล้ว
คำว่าประสิทธิภาพย่อมเลือนลาง รากฐานของ
ระบบคุณธรรมสั่นคลอน หัวหน้สูงสุดของ
องค์การ มักได้รับการแต่งตั้งจากนักการเมือง
หรือผู้นำทางการเมือง เพื่อเสริมสร้างบัลลังก์
ทางการเมืองให้มั่นคง และต้องการความ

จงรักภักดี ขณะเดียวกันต้องการใช้เป็นเครื่องมือเพื่อเรียนรู้นโยบายการบริหาร และเข้าใจภาระกิจของการบริหารงานอีกด้วย

และองค์การที่จัดตั้งขึ้นใหม่ต้องปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบต่อฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติในด้านนโยบาย พร้อมกับถูกตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการ

ในทางทฤษฎี องค์การกับการเมืองมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันหลายประการ มองดูเป้าหมายก่อน การเมืองต้องการค้นหาระบบในอุดมคติ ส่วนองค์การ พยายามแสวงหาวิธีการที่ดีที่สุดในการบริหารงาน มองในแง่ของมนุษย์ที่จะเข้าร่วมและให้ความสนใจเพื่อผลประโยชน์ของตัวเองและส่วนรวม หากมองในแง่ผลประโยชน์ การเมืองมีความขัดแย้งในผลประโยชน์ ระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวม กับ ผลประโยชน์ของกลุ่ม องค์การก็เช่นกัน ความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายขององค์การกับกลุ่มต่างๆ ในองค์การ ปัญหาการต่อรองจึงเกิดขึ้น

การต่อรองก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมืองอีก คงไม่มีที่ใดปลอดจากการเมืองไปได้

แบบแนวความคิดมาหิโนองค์การในแง่เทคนิคการบริหารบ้าง

เทคนิคการบริหารจะเป็นหัวใจสำคัญที่กำหนด ประสิทธิภาพในการบริหาร ทุก

องค์การมีปัจจัยการบริหารแล้ว คือ คน เงิน วัสดุ และผลที่ออกมาจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ขึ้นอยู่กับเทคนิคการบริหาร ผลนั้นอาจเป็นกำไรหรือในรูปบริการก็ได้

เราจะไม่พิจารณาเทคนิคการบริหารอย่างละเอียดในแง่วิชาการ เพียงแต่จะบอกถึงรูปลักษณะของเทคนิคการบริหารงานเท่านั้น

ขอบเขตการควบคุม ได้มีผู้พยายามที่จะกำหนดจำนวนอันเหมาะสมในอัตราส่วนระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ก็ยังมีข้อโต้แย้งกันอย่างไม้อาจสรุปได้ บางท่านว่าหนึ่งต่อแปด บางท่านว่าหนึ่งสิบ มันขึ้นอยู่กับว่าเหมาะสมกับอะไร ความเหมาะสมนั้นขึ้นกับลักษณะงาน และความต้องการเพื่อประสิทธิภาพ หากขอบเขตการควบคุมกว้าง การมอบหมายสั่งการย่อมง่าย สายการบังคับบัญชาสั้น แต่มีอุปสรรคในการควบคุม หากขอบเขตการควบคุมแคบลง สายการบังคับบัญชามีหลายขั้นตอน ง่ายแก่การควบคุม แต่การสั่งการอาจล่าช้า

เอกภาพในการบังคับบัญชา ตามหลักการแล้วผู้ใต้บังคับบัญชา ควรได้รับการสั่งการจากแหล่งเดียว หรือผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว มิฉะนั้นจะเกิดปัญหาการทำงานซ้อน ความลังเลใจของผู้ปฏิบัติงาน การเสนอผล

การปฏิบัติงานก็ไม่ว่าจะเสนอใคร ย่อมมีผล
เสียต่อการปฏิบัติงาน และกำลังใจของผู้ได้
บังคับบัญชา

การวางแผน การทำงานที่มีระบบและ
เป้าหมายจำเป็นต้องมี การวางแผนงานที่ดี
แผนงานดังกล่าวจะต้องมีเป้าหมายที่สามารถ
ปฏิบัติได้ มิใช่สูงเกินไปจนเป็นความฝัน
และต้องสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมตาม
ความเป็นจริง มิฉะนั้นแผนงานก็เพียงอยู่บน
แผ่นกระดาษ นอกจากจะใช้แผนงานควบคุม
การปฏิบัติงานแล้ว ยังเป็นเครื่องมือที่นัก
บริหารระดับสูงขององค์การใช้ควบคุมการ
บริหารอีกด้วย การประเมินผลตามแผนเป็น
สิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง และต้องกำหนดระยะเวลา
ของการประเมินผลให้แน่นอน เพื่อทราบ
ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อแก้ไขตามแผน
ล่วงหน้าไปด้วยดี

การควบคุมงาน เป็นหน้าที่สำคัญของผู้
บังคับบัญชาที่จะต้องควบคุมให้การปฏิบัติ
งานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด และถูก
ต้องตามระเบียบ ควรมีการตรวจสอบประเมิน
ผลว่า ผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนทำงาน
ก้าวหน้าเพียงใด มีอุปสรรคหรือไม่

การประสานงาน จุดบอดในระบบราชการ
การพลเรือนของเรา ถ้าหากเราขอรับความ

จริง มิฉะนั้น คำว่า “การประสานงาน” คงไม่
เกิดขึ้น การประสานงานจะทำให้การปฏิบัติ
งานในหน้าที่ความรับผิดชอบต่างๆ เป็นไปใน
ทิศทางเดียวกัน สามารถจัดการทำงานก้าว
ข้ามหน้าที่ซึ่งกันและกัน ประหยัดงบประมาณ
วัสดุ และกำลังคน และเวลาอันเป็นทรัพยากร
สำคัญยิ่ง การประสานงานจำเป็นต้องให้เกิด
ขึ้นทั้งในแง่นโยบาย และการปฏิบัติงาน ทั้ง
ในระดับเดียวกันและต่างระดับกัน มนุษย-
สัมพันธ์ เป็น ศีลปอย่างหนึ่ง ที่ช่วยให้ การ
ประสานงานเป็นไปด้วยดี หากจะใช้ให้เป็น
ประโยชน์และด้วยหลักการอย่างแท้จริง

อำนาจและความรับผิดชอบ เป็นปัจจัย
ที่ควบคู่กันไป หากขาดอย่างใดอย่างหนึ่งก็
จะขาดหลักการบริหารงานที่ดี มีแต่อำนาจ
แต่ไม่ได้รับผิดชอบในหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่ง ย่อม
ก่อให้เกิดปัญหา เช่นเดียวกันหากมีแต่ความ
รับผิดชอบ มอบให้ปฏิบัติงาน อย่างใด อย่าง
หนึ่ง แต่ไม่ได้มอบอำนาจให้ ทำให้ขาดพลัง
ที่จะผลักดันงานให้สำเร็จตามเป้าหมายได้ ผู้
รับงานมาก็ไม่กล้าปฏิบัติ เกิดความลังเลใจ
ในหัวข้อนี้เป็นปัญหาสำคัญในระบบราชการ
ของเรา ผู้บังคับบัญชากลับที่จะสูญเสียอำนาจ
บ้าง ไม่เชื่อฝีมือและความสามารถของผู้ใต้
บังคับบัญชาบ้าง เกรงว่าผู้ใต้บังคับบัญชาจะ

ใช้อำนาจในทางที่ผิดบ้าง สิ่งเหล่านี้ทำให้ผู้บังคับบัญชาไม่ยากที่จะมอบอำนาจให้ผู้ใต้บังคับบัญชา อีกประการหนึ่ง ความเคยชินต่อการบริหารงานแบบรวมอำนาจ และไม่ส่งเสริมให้ผู้ใต้บังคับบัญชา มีความคิดริเริ่มตัดสินใจ นับว่ามีอิทธิพลสำคัญอยู่ไม่น้อย สิ่งที่ต้องแสวงหาและพยายามให้เกิดขึ้น คือ สร้างความสมดุลระหว่างอำนาจกับความรับผิดชอบ

หน่วยงานหลัก กับ หน่วยงานช่วย
หน่วยงานหลัก คือหน่วย ที่ปฏิบัติหน้าที่หลัก อันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญขององค์การ ส่วน หน่วยงานช่วย ปฏิบัติงานเสริมหน่วยงานหลัก ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น หน่วยงานวิชาการ หน่วยงานด้านการเงินพัสดุ เป็นต้น หากพิจารณารูปองค์การโดยทั่วไปแล้วจะพบ ลักษณะการแบ่งองค์การในรูปนี้ ปัญหาความขัดแย้ง ระหว่าง หน่วยงานหลักกับ หน่วยงานช่วย มักเกิดขึ้นเสมอในองค์การที่มีได้แบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทั้งสองไว้ให้เด่นชัด ในทัศนะของหน่วยงานหลัก มักมองว่า หน่วยงานช่วยไปก้าวก่ายงานของตน ไม่เชื่อฝีมือ ไม่ยอมรับฟังคำแนะนำให้คำปรึกษาจากหน่วยงานช่วย เพราะคิดว่า ไม่มีใครรู้ปัญหาในงานดีกว่าตน เมื่อพิจารณาถึง

ความก้าวหน้าในการบริหารงานปัจจุบัน ดูเหมือนว่าหน่วยงานช่วยจะเพิ่มความสำคัญยิ่งขึ้น หน่วยงานหลักจำเป็นต้องได้รับคำแนะนำปรึกษา และช่วยเหลือจากหน่วยงานช่วยอยู่เสมอ ยิ่งหน่วยงานช่วยปฏิบัติงานสำเร็จ ถึงแม้จะไม่มี อำนาจ สัมพันธ์ กับ วัตถุประสงค์หลักขององค์การก็ตาม จะสามารถเพิ่มอำนาจในตัวเอง จะเรียกว่าอำนาจอำบัง ก็ไม่ผิดนัก

ดูไปแล้วก็เป็นเรื่องของอำนาจ ความขัดแย้ง ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการเมืองในองค์การก็ไม่ผิดนัก

เบนสายตามาหาคู่มือองค์การในหน้าที่สาม - มุมสุดท้าย คือ ตัวบุคคล ความสัมพันธ์ของบุคคลในองค์การ จะเรียกได้ว่าเป็นพฤติกรรมของมนุษย์-สิ่งซึ่งไม่สามารถควบคุมและสร้างเป็นสูตรได้

สัญชาตญาณของสัตว์สังคม จะทำให้สมาชิกในองค์การแสวงหาความมั่นคง การยอมรับจากสังคม เพื่อนฝูง ดังนั้น เมื่อเข้าไปในองค์การสมาชิกแต่ละคนจะพยายามรวมกลุ่มกับบุคคลที่มีค่านิยมและเป้าหมายที่คล้ายคลึงกัน เกิดเป็นพลังของกลุ่มในองค์การ ถ้าแต่ละกลุ่มมีเป้าหมายต่างกัน จะขัดแย้งกันเองระหว่างกลุ่ม ขั้วมเป็นผลเสียต่อองค์การในแง่การปฏิบัติงาน

หากพิจารณาหาว่าเป้าหมายของกลุ่ม กับเป้าหมายขององค์การแล้ว กลุ่มจะต่อสู้เพื่อให้ได้มาในสิ่งที่ต้องการ แทนที่พลังของกลุ่ม จะถูกใช้ไปเพื่อการปฏิบัติงาน กลับถูกใช้ไปเพื่อต่อสู้เปลี่ยนแปลง เป้าหมาย ของ องค์การ จำเป็น ที่นัก บริหาร จะต้อง ประสาน ผล ประโยชน์ขององค์การและกลุ่มต่างๆให้สอดคล้องกัน เพื่อเป้าหมายที่ต้องการ คือ ประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติงาน

เราเพียงแต่เพื่ยมององค์การในจุดที่เรา ขึ้นอยู่ ซึ่งถ้าท่านขึ้นอยู่คนละจุดกับเราท่าน อาจเห็นต่างไปจากเราก็ได้ ก็มองคนละมุมนี้

องค์การไม่ต่างกับสิ่งที่มีชีวิตทั้งหลาย มีเกิด ขยายถึงจุดสลาย การสลายตัวขององค์การ อาจเนื่องจาก การทำงานที่ไร้สมรรถภาพ มี หน่วยงานอื่นที่ทำหน้าที่คล้ายคลึงกัน ทำงาน มีประสิทธิภาพมากกว่า หันหลังให้กับเทคนิควิทยาการสมัยใหม่ หรือขาดการสนับสนุน ทางการเมือง

องค์การมีชีวิต ผู้คนมีชีวิต ดอกไม้ใบ หนึ่งปลายฤดูฝนคนเหมือนจะมีชีวิตชั่วชั่งกว่า ร้อนลมพายุอ่อนๆ ก่อนสายฝนโปรยปราย เหลือซากใบไปรอบตัวสัมผัสความชื้นฉ่ำ

ยังมีมุมที่งดงามน่ามองอยู่มิใช่หรือในเงื่อนไข

บริษัทมินเยนแมยีนเนอรี จำกัด

เลขที่ ๗๗ ถนนมหาชัย สามชุก กรุงเทพฯ ๒

โทร ๒๐๒๓๐๑-๒๒๔/๒๐๐-๓

๒๐๒๔๐๑ ๒๐๔๔๐๑

เอเยนต์และผู้เดียวในการสั่งซื้อและจำหน่ายเครื่องจักรกลการเกษตรจากโรงงานผู้

โบต้า จำกัด มีอาทิ เช่น

เครื่องดีเซลจุดระเบิด คูโบต้า

เครื่องสูบน้ำทั้งเบนซินและดีเซล คูโบต้า

เครื่องกำเนิดไฟฟ้า คูโบต้า

รถไถไถนา คูโบต้า

เครื่องเรือดiesel คูโบต้า เพื่อการประมง ฯลฯ

ผู้เขียนและผู้เขียน

พลตรี ศิริ สิริโยธิน เคยเป็นประธานรัฐสภา เคยเป็นประธานคณะกรรมการที่ปรึกษาระเบียบบริหารของหัวหน้าคณะปฏิวัติ วันนั้นเป็นประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ครึ่งล่าสุด บทความในวารสารข้าราชการฉบับนี้ บ่งบอกถึง ปัญหา เหตุผล และวิธีการ ในการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงระบบราชการได้อย่างชัดเจน อย่าเพิ่งด่วนลงความเห็นว่าบทความเรื่องนี้ยาวนักก่อนที่จะเริ่มอ่านอย่างละเอียดละออ เพราะบางที่เมื่อถึงบรรทัดสุดท้าย คุณอาจจะต้องถอนเสียดาย

ไสรจ สุจริตกุล นอกเหนือจากการเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แล้วยังเป็นคณะกรรมการการศึกษา, อนุกรรมการปรับปรุงระบบและสมรรถภาพข้าราชการ และเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กรุงเทพมหานครอีกด้วย ตำแหน่งหลักโดยแท้เป็นรองเลขาธิการ ก.พ. เป็นศิษย์แมนคนหนึ่งที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงปรัชญาระบบการบริหารของราชการพลเรือน โดยนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ งานเขียนเรื่องการจำแนกตำแหน่งนี้ แจ่มให้เห็นถึงผลดีของระบบนี้ได้อย่างกระชับแจ่ม รวมทั้งบทสรุปของผลเสียอันจะพึงเกิดขึ้นโดยผู้ที่จะนำระบบนี้ไปใช้โดยขาดหลักคุณธรรมโดยแท้

วิญญู อังคณารักษ์ เคยเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดทางภาคอีสานมาสองจังหวัดแล้วมาเป็นรองอธิบดีกรมการปกครอง มีชำนันมากเลื่อนขึ้นเป็นผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพมหานคร และผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย ตำแหน่งปัจจุบันเป็นรองปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นคนมีฝีมือ อยู่ที่ไหนก็มีแต่คนรัก ถ้าคุณผ่านไปทางจังหวัดร้อยเอ็ดแล้วได้ยินเสียงเพลงรำวงขึ้น คิดว่า “ยังมีผู้ว่าการที่เคย อยู่ร้อยเอ็ดชื่อว่า วิญญู” ขอให้เข้าใจว่า หมายความว่า วิญญู อังคณารักษ์ คนนี้แหละ

อดิศร เป็นนามปากกาของข้าราชการหนุ่มแห่งกองวิชาการ สำนักงาน ก.พ. นั่งมององค์การผ่านแว่นตาสีขาวใสด้วยอาการพินิจใคร่ครวญลึกซึ้ง แล้วกรองความคิดนั้นออกมาเป็นงานเขียนในรูปคอลัมน์ ชะมักเขม้นกับการเขียนคอลัมน์นี้อย่างประจักษ์ใจในบทบาทเร้าร้อน นับว่า จะต้องทำต้นฉบับให้เรียบร้อยก่อนห้าโมงเย็น ช่วงเวลาหลังจากนั้นได้ชื่อว่าเขาไม่ว่าง ต้องเข้าเวร ครบ เวรจริง ๆ

เรื่องในเล่ม หากอ่านแต่เพียงข้อความหน้าอาจแทรกซึมเข้ามาในความรู้สึกของท่าน และเรา
เสนอเสียดยกหากท่านเปิดมันผ่านไป โดยมีได้อ่านอย่างพิเคราะห์

หากท่านเปิดผ่านมาถึงหน้าสุดท้ายนี้ แล้วยังไม่ได้อ่าน อยากขอร้องให้ท่านอ่าน มันเป็น
การขอร้องที่ให้ประโยชน์แก่ท่าน

ผู้เขียนมิได้เขียนอย่างนักวิชาการ แต่เขียนอย่างผู้เจนประสบการณ์ เรียกว่าเขียนเรื่องหนัก
สมอง ให้เป็นเรื่องเบาสมอง ที่อ่านสบายและเข้าใจง่าย

จงดูซึมความรู้ แนวความคิดใหม่ให้เป็นทานแก่สมองของท่านเถอะ เหมือนหาอุปมาอุปไมย รุนแรง หนัก
หน่วง คำนวณความลึกซึ้งมาสู่หิ้นคิน และค้นไข้ไข้ไข้

ไม่ว่าเรื่อง การปรับปรุงระบบราชการพลเรือนไทย โครงการจําแนกตำแหน่งการเป็นผู้บังคับ
บัญชาที่ดี แผนมหาดไทย หรือแม้แต่คอลัมน์มองคนละมุม จะช่วยให้ท่านชักไข้ความสํานัก
แห่งระบบราชการพลเรือนได้ค่อนข้างชัดเจนเป็นเส้นทางทำให้ท่านเข้าใจ และช่วยวิจารณ์
ระบบราชการ

การวิจารณ์ที่ก่อรูปด้วยเหตุผล และสร้างสรรค์ สักวันหนึ่งเราคงจะจัดองค์ประกอบของระบบ
ที่เป็นปัญหา ให้เข้าสู่ร่องรอยแห่งประสิทธิภาพได้

ในฉบับหน้าเราจะนำท่านไปหาจุดใหม่ที่ควรแก่การสนใจ

ระบบงาน และหน่วยงานใหม่

หากถามว่าทำไม ก็อยากบอกว่า กาลเวลาได้สร้างการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ

ในระบบราชการ

หน่วยงานใหม่ที่มีชีวิตชีวา อาจมีผลกระทบต่อบรรบบในทางลบหรือทางบวกก็ได้

แต่จะเป็นในทางใดนั้น

เราไว้พบกันฉบับหน้าดีกว่านะครับ