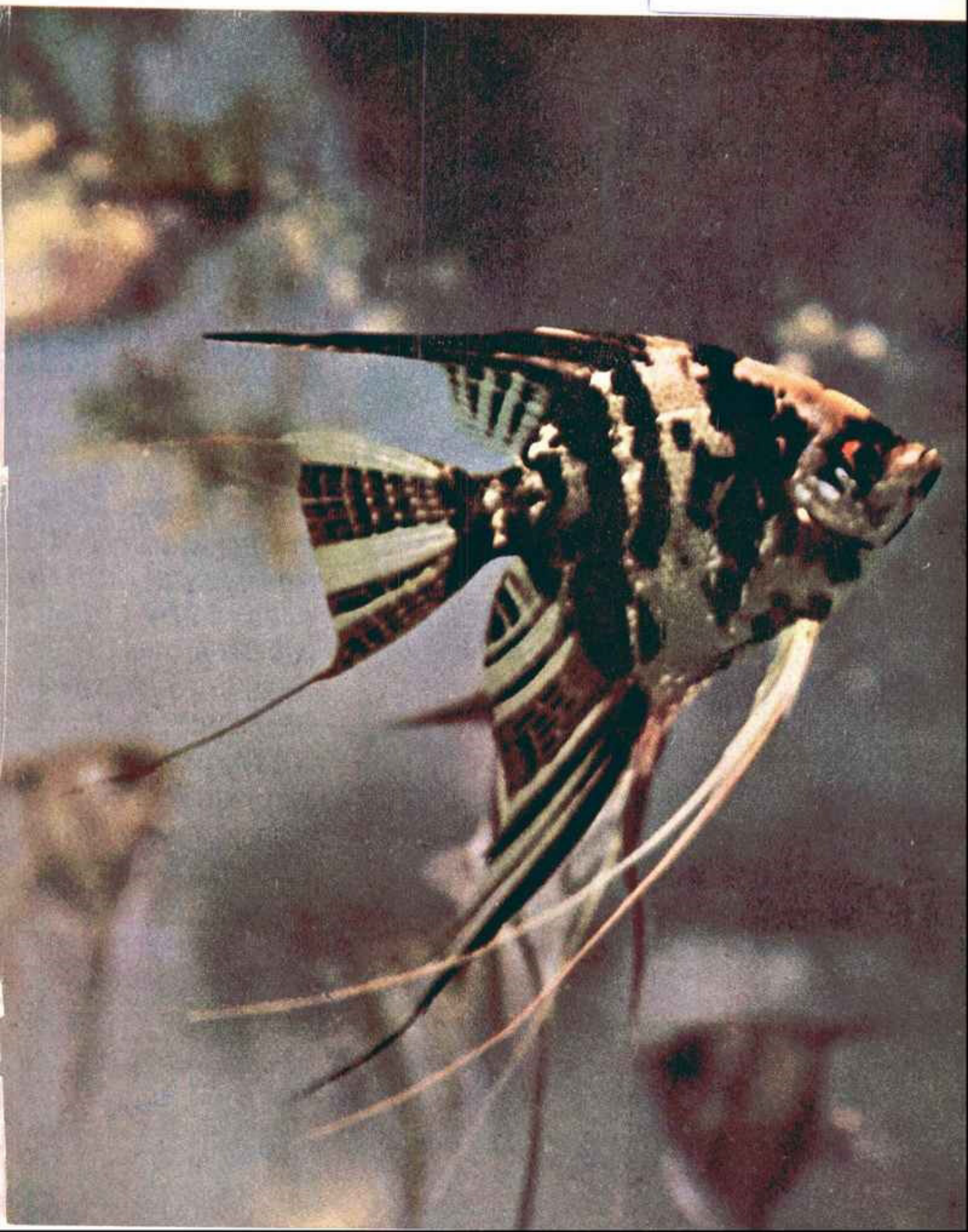
วารสารข้าราชการ

ปีที่ ๒๑ ฉบับที่ ๓ มีนาคม ๒๕๑๙

ห้องสมุด
สำนักงาน ก.พ.



วารสารข้าราชการ

ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๓ มีนาคม ๒๕๑๘

สารบาญ

บทบรรณาธิการ	๑
บัญหาโลกแตกในราชการพลเรือน	๕
การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาข้าราชการพลเรือน	๑๒
การวิเคราะห์ผู้นำ	๑๘
กฎหมายและระเบียบใหม่	๔๒
บัญหาระเบียบข้าราชการพลเรือน	๕๐
นิทาน พ.ช.	๖๐
ราชการในอุดมคติ	๖๕
ใหม่ ๆ ในราชการ	๗๐
ท้ายเล่ม	๗๔

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อเผยแพร่วิชาการด้านการบริหารงานบุคคล
๒. เพื่อเผยแพร่แนวคิดในการปฏิบัติราชการ
๓. เพื่อเป็นสื่อกลางระหว่างข้าราชการ เพื่อเสริมสร้างทัศนคติที่ดีสำหรับข้าราชการ

ท่านเสมาชิกที่มีบัญหาเกี่ยวกับ กฎหมาย ระเบียบ และวินัยข้าราชการพลเรือน บัญหาคลัง หรือบัญหาข้องใจอื่นใด โปรดส่งคำถามไปที่ "บรรณาธิการวารสาร" นั้น

จำหน่ายปลีก เล่มละ ๕ บาท
สมาชิก ปีละ ๔๕ บาท รวมค่าส่ง
ติดต่อที่ผู้จัดการวารสารข้าราชการ
สำนักงาน ก.พ. ถนนพิษณุโลก
โทร. ๘๑๕๔๕๘ หรือ ๘๑๓๓๓๓ ต่อ ๓๕

พิมพ์ที่มงคลการพิมพ์ กรุงเทพมหานคร
นางจำรัส อ่องจริต ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

ที่ปรึกษา
พันเอก จินดา ณ สงขลา
นายประวัฒ ณ นคร
นายโสรัจ สุจริตกุล

บรรณาธิการ
นายสมสละ จิระพันธุ์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ
นายจิระพงษ์ สิวายะวิโรจน์
นายสุธี สุทธิสมบูรณ์

กองบรรณาธิการ
นายวรเทพ สวัสดิ์
นายเกียรติสม กลีนสุวรรณ
นายอดุล จันทรศักดิ์
นายสมา สิมานันท์
นายสมศักดิ์ ศุภะรัชฎเดช
นายณรงค์ นุกูลการ

ผู้จัดการ
เรืออก ผจง ตันติเฉลิม

ผู้ช่วยผู้จัดการ
นายสมพงษ์ ตรีวิมล
ม.ร ว. ชัยธวัช ศรีธวัช
นายจิระพงษ์ สิวายะวิโรจน์

บทบรรณาธิการ

การกำหนดเงินเดือนค่าตอบแทนเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งและยากยิ่งเรื่องหนึ่งในขบวนการบริหารงานบุคคลไม่ว่าจะเป็นในวงธุรกิจอุตสาหกรรมหรือในระบบราชการ

ในธุรกิจอุตสาหกรรม ปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องการกำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานค่อนข้างรุนแรงยิ่งขึ้น ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่าวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การธุรกิจอุตสาหกรรมขึ้นนั้นก็เพื่อการแสวงหาผลกำไรเป็นเบื้องต้น และเมื่อมีผลกำไรเกิดขึ้นก็เห็นกันว่าจะต้องนำมาแบ่งปันกันอย่างเป็นธรรมระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างและแก่ปัจจัยในการผลิตอื่น ๆ

ราชการแตกต่างกับองค์การธุรกิจเอกชน ในข้อที่ว่าการบริหารราชการแผ่นดิน มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อความผาสุกของประชาชน และเพื่อความมั่นคงของประเทศชาติเป็นที่ตั้ง

ความผาสุกของประชาชนและความมั่นคงของประเทศชาตินั้นไม่สามารถที่จะวัดกันออกมาเป็นตัวเงิน หรือเป็นผลกำไรได้ เพราะเป็นสิ่งที่อาจจะมองไม่เห็น ดังนั้นการพิพาทแก่งแย่งผลประโยชน์กันระหว่างรัฐคือนายจ้างกับตัวข้าราชการคือลูกจ้างในสิ่งที่มองไม่เห็นก็ไม่สู้จะรุนแรงมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับธุรกิจอุตสาหกรรม

เชื่อกันว่ายังมีข้าราชการอยู่อีกจำนวนมากที่มีความรู้ความสามารถสูงเป็นที่ต้องการขององค์การธุรกิจอุตสาหกรรม แต่ก็ยังไม่หนีจากราชการไปแม้ว่าเงินเดือนจะต่ำกว่ามากอย่างเปรียบเทียบกันไม่ได้กับธุรกิจเอกชนนั้นก็เนื่องมาจากว่าการรับราชการเป็นการทำงานให้แก่ส่วนรวม แก่ประชาชน มิใช่เป็นการทำผลประโยชน์กำไรให้แก่คนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด หรือครอบครัวใดครอบครัวหนึ่ง เช่นในธุรกิจเอกชน

ถึงแม้ราชการจะให้เงินเดือนค่าตอบแทนต่ำกว่าธุรกิจอุตสาหกรรม แต่เพื่ออุดมการณ์และเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมแล้วก็ยังทนรับราชการต่อไปได้ด้วยใจรัก

อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็มิควรจะเพิกเฉยเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งควรจะได้รับการพิจารณาปรับปรุงกันให้เหมาะสม และเป็นธรรมตามความจำเป็นแก่ค่าครองชีพบ้าง เพราะเป็นที่ทราบกันอยู่ดีว่าขณะนี้ข้าราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งชั้นผู้น้อยมีรายได้ไม่พอกับรายจ่าย และผลที่เป็นอยู่ก็คือข้าราช-

การต้องดิ้นรนขวนขวายหาเงินใช้จ่ายให้เพียงพอกับค่าครองชีพ ไม่เป็นอันทำงาน เป็นผลโดยตรงต่อการไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ เป็นช่องทางให้การทุจริตได้โดยง่าย

หลักสำคัญในการกำหนดอัตราเงินเดือนค่าตอบแทนนั้นมีอยู่หลายประการด้วยกันเป็นต้นว่า ประการแรกการกำหนดอัตราเงินเดือนค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานนั้นจะต้องคำนึงถึง **ค่าของงาน** เป็นหลักในการกำหนด กล่าวคือ งานใดจะควรได้รับเงินเดือนค่าตอบแทนเท่าใดย่อมขึ้นอยู่กับงานนั้นว่ามีคุณ



ค่ามากน้อยเพียงใดโดยยึดหลักว่างานมากควรได้เงินมาก งานน้อยก็ควรได้น้อย หรือถ้างานเท่ากันก็ควรได้เงินเท่ากัน ดังนี้เป็นต้น การที่จะวิเคราะห์ว่างานใดควรได้รับเงินเดือนสูงต่ำเพียงใดก็ต้องพิจารณาถึงความยากง่ายของหน้าที่ความรับผิดชอบ ระดับความรู้ความสามารถและคุณสมบัติที่ต้องการสำหรับผู้ที่จะปฏิบัติในตำแหน่งนั้น ๆ ตลอดจนลักษณะพิเศษ เช่น ความยากลำบากในการปฏิบัติงานความพยายาม หรือความเสี่ยงที่จะต้องปฏิบัติงานเป็นต้น

หลักสำคัญประการที่สองคืออัตราเงินเดือนค่าตอบแทนนั้นควรจะเป็นไปตาม **ค่าครองชีพ** ซึ่งหลักการข้อนี้เป็นหลักสากลที่นิยมกันอยู่ทั่วไปในโดยเฉพาะอย่างยิ่งในต่างประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีการปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการตามค่าครองชีพให้เป็นระยะ ๆ ไป การปรับเงินเดือนตามค่าครองชีพนั้นก็มาจากแนวความคิดที่ว่าเงินเดือนควรจะเพียงพอแก่ผู้ปฏิบัติงานในการที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้ในภาวะเศรษฐกิจ



และค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลงในแต่ละสังคม เมื่อค่าครองชีพเปลี่ยนแปลงไปอันทำให้ค่าของเงินในการจับจ่ายใช้สรอยเปลี่ยนแปลงไปก็ควรจะได้มีการปรับปรุงอัตราเงินเดือนให้สอดคล้องกันไปตามสัดส่วนของการเปลี่ยนแปลงในอัตราค่าครองชีพด้วย

หลักสำคัญประการที่สามในการกำหนดอัตราเงินเดือนคือจะต้อง **มีการเปรียบเทียบกันระหว่างอัตราเงินเดือนของตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบคล้ายคลึงกันกับหน่วยงานอื่น** หรือที่เราเรียกว่า **อัตราตลาด** ทั้งนี้เพื่อให้อัตราเงินเดือนที่กำหนดนั้นสามารถจูงใจ และแข่งขันกันได้กับหน่วยงานอื่นที่จะให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูงเข้ามาทำงานได้

หลักสำคัญประการสุดท้ายเกี่ยวกับการกำหนดอัตราเงินเดือนนั้น **ต้องขึ้นอยู่กับกำลังเงินกำลังงบประมาณที่จะสามารถจ่ายได้ด้วย** มิฉะนั้นรัฐหรือองค์การธุรกิจอาจต้องล้มละลายหากไม่คำนึงถึงหลักการในข้อนี้ไว้ด้วย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับปัจจุบันได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดอัตราเงินเดือนไว้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวข้างต้น

อยู่หลายประการ อาทิเช่นการตีราคาตำแหน่งให้ถือลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบปริมาณ และคุณภาพของงานเป็นเกณฑ์ในการกำหนด บัญชีอัตราเงินเดือนกำหนดไว้หลายบัญชี และให้เปลี่ยนบัญชีได้เมื่อรัฐบาลเห็นว่าค่าจ้างทั่วไปในประเทศเพิ่มขึ้น หรือเมื่อค่าครองชีพในประเทศสูงขึ้นข้าราชการก็อาจจะได้เงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวตามภาวะเศรษฐกิจตามที่รัฐบาลจะกำหนดได้

แต่การปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการเรานั้นมิใช่เรื่องปุบปับที่จะกระทำกันได้ จะต้องมีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ติดตามอยู่ตลอดเวลาเพื่อเสนอความเห็นต่อรัฐบาลว่าควรจะดำเนินการอย่างไรจึงจะเหมาะสมพร้อมทั้งวิเคราะห์รายละเอียดผลดีผลเสียและประมาณการต่าง ๆ เพื่อให้รัฐบาลเลือกว่าควรจะดำเนินการอย่างไรโดยวิธีไหนจึงจะเหมาะสม

การปรับเงินเดือนให้แก่ข้าราชการประเภทต่าง ๆ รวมทั้งทหารตำรวจและลูกจ้าง ซึ่งมีอยู่ขณะนี้จำนวนล้านกว่าคนนั้นมิใช่เป็นเรื่องกระทำกันง่าย ๆ เพราะนอกจากจะไปผูกพันถึงภาษีอากรของประชาชนเป็นจำนวนมหาศาลแล้วยังจะต้องมีการวิเคราะห์เปรียบเทียบการได้เปรียบเสียเปรียบกันในระหว่างข้าราชการระดับต่าง ๆ และผลกระทบกระเทือนเป็นลูกโซ่ที่จะมีไปถึงส่วนอื่น ๆ ในสังคม และต่อภาวะการณ์ในทางเศรษฐกิจอีกด้วย





การปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการจึงต้องใช้เวลา ต้องพิจารณากันให้ละเอียดรอบคอบร่วมกันหลายฝ่ายหลายหน่วยงาน เพราะเป็นเรื่องของส่วนรวมอันจะส่งผลกระทบกระเทือนไปถึงเรื่องอื่นอีกหลายเรื่องด้วยกัน ซึ่งถ้าจะว่ากันด้วยใจที่เป็นธรรมแล้ว ก็น่าจะเห็นใจรัฐบาลที่เป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องนี้ที่ยังชักช้าอยู่เหมือนกัน ●

ปัญหาโลกแตก ในราชการพลเรือน



"สมชาย"

ท่ามกลางการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อหวังผลการเลือกตั้ง และจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ ซึ่งจะลงเอยในรูปใดคงจะทราบผลได้ในเร็ววันนี้ ขณะเดียวกันเกิดมีวิกฤตการณ์ทางการเมืองเข้ามาผสมรอย นั่นคือ ความนึกคิดทางการเมืองที่แตกต่างกันในเรื่องเอกราชและอธิปไตยของชาติ โดยคนกลุ่มหนึ่งเห็นว่าอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาจะทำให้ประเทศไม่มีเอกราชและสร้างปัญหาแก่ประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้ประเทศไทยต้องโดดเดี่ยว เป็นอันตรายแก่อนาคตของชาติอย่างยิ่ง จึงต้องรณรงค์เพื่อกำจัดอิทธิพลของสหรัฐในประเทศไทยให้อยู่ในขอบเขตและอธิปไตยของประเทศเสียก่อน แต่ปัญหาเดียวกันนี้คนอีกกลุ่มเห็นตรงข้ามว่าประเทศจะมีเอกราชและอธิปไตยได้จำเป็นต้องพึ่งพิงอิทธิพลของสหรัฐอยู่และสรุปว่าฝ่ายที่ต่อต้านสหรัฐกระทำไปเพราะอาศัยอิทธิพลของต่างชาติ จึงต้องหาวิธีการตัดสิน โดย

ใช้กำลังภายในและภายนอกเข้าห้ำหั่นกันอย่างเอาเป็นเอาตาย สร้างความหวาดวิตกให้แก่ประชาชน ไม่ทราบจะเลือกยืนอยู่ข้างฝ่ายใด ปรากฏการณ์ทางการเมืองในช่วงนี้จึงเกี่ยวพันกับอนาคตของชาติ ทั้งในด้านการเลือกพรรคการเมือง ที่มีนโยบายสร้างความเจริญก้าวหน้าแก่ประเทศชาติโดยบริสุทธิ์ใจกับนโยบายทางการเมืองของฝ่ายที่ยึดแนวทางเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ ซึ่งหากใช้เหตุใช้ผลพิจารณาแล้วก็พอจะทราบได้ว่าฝ่ายใดเป็นฝ่ายที่ถูกต้อง และควรให้การสนับสนุน และสำหรับข้าราชการทุกคนบัญหาความเป็นความตายของประเทศชาติเช่นนี้ จะต้องติดตามศึกษาและวิเคราะห์อย่างถ่องแท้เพื่อแก้ไขเหตุการณ์และสร้างความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

อย่างไรก็ตามความเครียดทางการเมืองที่เผชิญหน้าอยู่นี้ ในวงข้าราชการกลับมีเค้าส่อถึงความยุ่งยากซ้ำเติมบรรยากาศให้ชวนเบื่อหน่ายยิ่งขึ้นไปอีก เมื่อข้าราชการพลเรือนส่วนใหญ่หันมาสนใจเงินเดือน และค่าตอบแทนที่ได้รับจากทางราชการและเกิดความรู้สึกเหมือนกันว่าเงินเดือนที่ได้รับไม่พอเสียแล้ว

เงินเดือนข้าราชการ บัญหาโลกแตกในราชการพลเรือน ซึ่งพูดกันมานานแล้ว แต่ไม่มีใครแก้บัญหาได้ ยิ่งแก้กลับยิ่งสร้างบัญหามากขึ้น แต่การเรียกร้องให้ปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการก็มีอยู่เสมอ โดยเฉพาะในยามที่เหตุการณ์บ้านเมืองไม่สู้จะเป็นปกตินัก หรือหวังผลทางการเมืองของบุคคลบางกลุ่ม

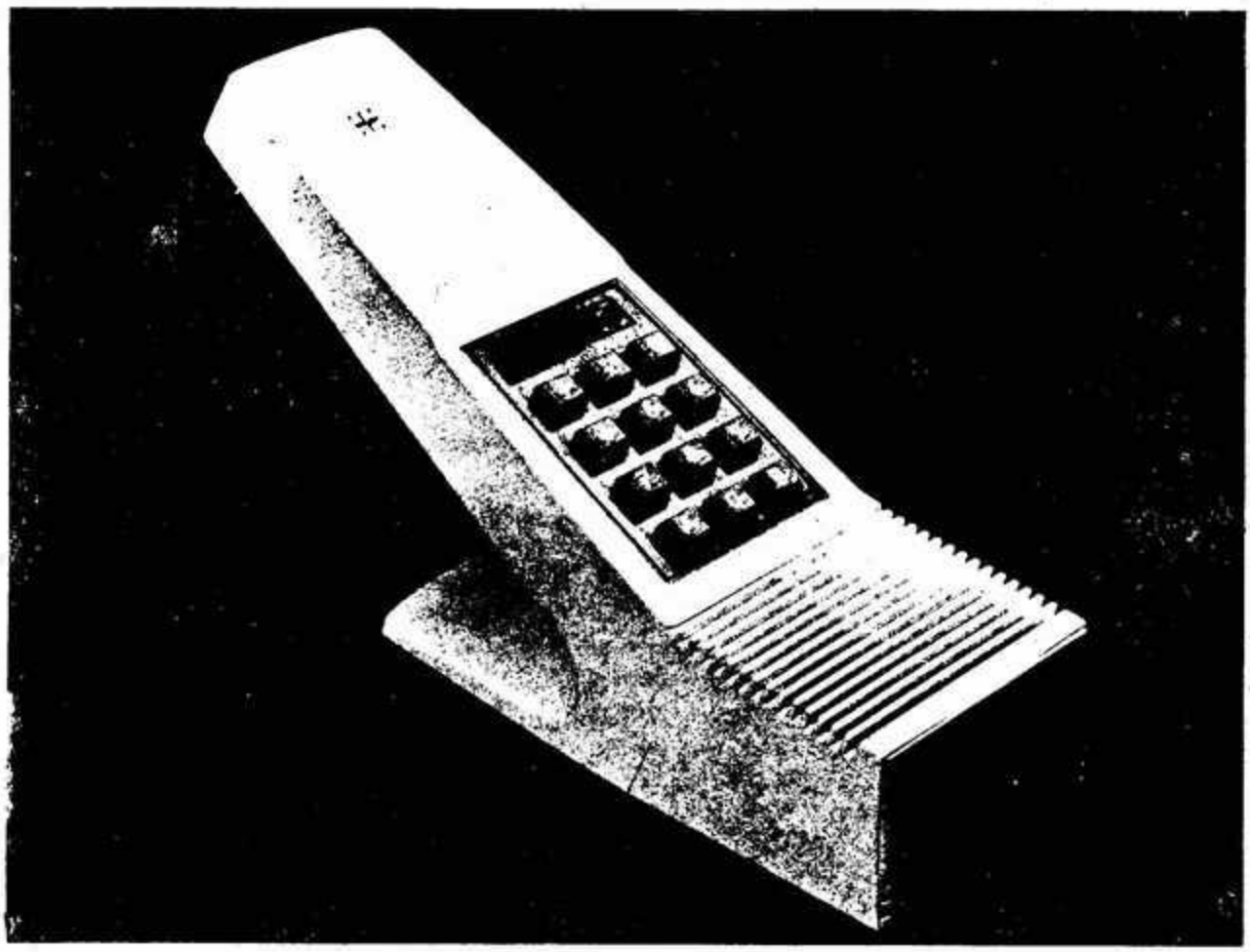
การเรียกร้องขอเพิ่มเงินเดือนและค่าครองชีพของข้าราชการ จึงเริ่มมีการซุบซิบ และจับกลุ่มวิพากษ์วิจารณ์ มีการนัดหยุดงานในรัฐวิสาหกิจหลายแห่งเพื่อต่อรองขอเพิ่มค่าครองชีพ ซึ่งประสพความสำเร็จเพราะเป็นเรื่องของคนกลุ่มน้อย แต่สำหรับข้าราชการพลเรือนส่วนใหญ่ยังมิได้รับการพิจารณาปรับปรุงเงินเดือนและค่าครองชีพแต่ประการใด ด้วยเหตุนี้ จึงมีข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ว่า สมาคมข้าราชการและสมาคมนักบริหารงานบุคคลแห่งประเทศไทยได้ประมวลข้อเรียกร้องจากบรรดาข้าราชการเกี่ยวกับเงินเดือนและค่าครองชีพ เสนอให้ทางราชการพิจารณาผ่อนคลายบัญหาเป็นการด่วนก่อนที่เหตุการณ์จะลุกลาม เพราะข้าราชการส่วนใหญ่ไม่สามารถต่อสู้กับสภาพการครองชีพในปัจจุบันได้แล้ว ซึ่งในแง่ของค่าครองชีพที่ถีบตัวสูงขึ้น ทางราชการคงต้องยอมรับและเห็นพ้องด้วย แต่บัญหาคือ ความสามารถทางการเงิน เพราะการปรับปรุงเงินเดือนและค่าครองชีพจะต้องได้รับทัดเทียมกันระหว่างข้าราชการ พลเรือน ทหาร ตำรวจ และลูกจ้างของรัฐ ซึ่งรวมทั้งหมดประมาณ ๑ ล้านคน ถ้าจะเพิ่มให้คนละ ๒๐๐ บาท ต้องใช้เงินถึงปีละ ๒,๔๐๐ ล้านบาท *รัฐบาลจะหา*

เงินได้จากไหน ในสภาพของงบประมาณแผ่นดินที่ขาดดุลย์ติดต่อกันตลอดมาเช่นนี้

บั่ญหาเงินเดือนข้าราชการจึงเสมือนอากาศที่ถูกอัดอยู่ในภาชนะอันจำกัด และหากถูกกดอัดเกินความเหนียวแน่นของภาชนะเมื่อไร ก็คงระเบิดตูมตามสร้างความสูญเสียอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้เลย

ไม่ว่าจะผ่อนคลายในรูปใด บั่ญหาเกี่ยวกับเงินเดือนข้าราชการคงติดตามก่อกวนอยู่เงียบ ๆ และส่งผลกระเทือนในระยะยาว เช่นการทำงานโดยไม่ตั้งใจ การทำงานไม่เต็มความสามารถหรือการทำงานแบบขอไปที ผลที่เกิดขึ้นคือความทุกข์ยากของประชาชน และความไม่สงบสุขในสังคม การทุจริตคอร์รัปชั่นของข้าราชการในการฉวยโอกาสใช้อำนาจหน้าที่เบียดบังและหาผลประโยชน์ใส่ตัว ซึ่งในส่วนหลังนี้จะสร้างความเคยชินจนกลายเป็นนิสัยที่แก้ไขได้ยาก ถึงแม้จะมีการเพิ่มเงินเดือนหรือปรับสภาพการครองชีพ หรือแก้ไขในเรื่องอื่นใดในภายหลังก็ตาม

การพิจารณาหาทางออกเพื่อผ่อนคลายความกดดันในเรื่องนี้ จึงเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลอย่างปฏิเสธไม่ได้เลย และสำหรับข้าราชการทั้ง



หลายเมื่อตัดสินใจยึดราชการเป็นอาชีพก็ไม่ควรละเลยปัญหาดังกล่าวแต่ควรช่วยหาแนวทางแก้ไข และขจัดปัญหาตามสติปัญญาของแต่ละคน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตัวเอง ซึ่งผู้เขียนในฐานะที่เป็นข้าราชการคนหนึ่ง ได้ครุ่นคิดถึงปัญหาโลกแตกนี้ และอยากแสดงข้อคิดเห็นในบางประเด็นตามสมควร

ในการแก้ไขปัญหาใดแบบถอนรากถอนโคนนั้น กล่าวกันว่าเป็นเรื่องยากลำบาก และต้องเผชิญกับอุปสรรคนานัปการ เช่น ควรร่วมมือร่วมใจ และการสนับสนุนจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ยิ่งหากการปรับปรุงแก้ไขไปกระทบกระเทือนผลประโยชน์ส่วนบุคคล ก็อาจได้รับการต่อต้านขัดขวางอย่างรุนแรง แม้ว่าการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นจะเป็นประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่ก็ตาม แต่เป็นเรื่องที่หวังผลในระยะยาวไกล อาจไม่สัมฤทธิ์ผลในสมัยนี้ ก็ต้องยอมอดทนไม่หวังชื่อเสียงเกียรติยศส่วนบุคคล และถ้าปัญหาเกี่ยวพันกันเป็นลูกโซ่ก็ต้องเพิ่มความละเอียดรอบคอบ และวิเคราะห์ถึงต้นเหตุอันแท้จริงของปัญหา มิฉะนั้นจะแก้ปัญหาแบบพายเรืออยู่ในอ่างวนเวียนไปมาไม่ก้าวหน้าไปไหนได้เลย และสำหรับปัญหาเกี่ยวกับเงินเดือนข้าราชการก็เช่นเดียวกันเป็นเรื่องที่เกี่ยวพันและต้องแก้ไขแบบถอนรากถอนโคน ซึ่งผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้ จะต้องกำหนดแนวทางให้ชัดเจนมีความอดทนกล้าเผชิญกับความยุ่งยากลำบากใจ และไม่หวังผลสำเร็จในลักษณะผิวเผินแต่พร้อมที่จะเสียสละผลประโยชน์ส่วนบุคคลเพื่อหวังความสำเร็จในส่วนรวมอย่างจริงใจ



รายละเอียดเกี่ยวกับเงินเดือนข้าราชการถ้าศึกษาจากสภาพที่เป็นจริงปัจจุบันมีข้อควรพิจารณาในเรื่องอำนาจของทางราชการ ซึ่งตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการ ๒๕๑๘ มีเรื่องที่ต้องพิจารณาได้แก่

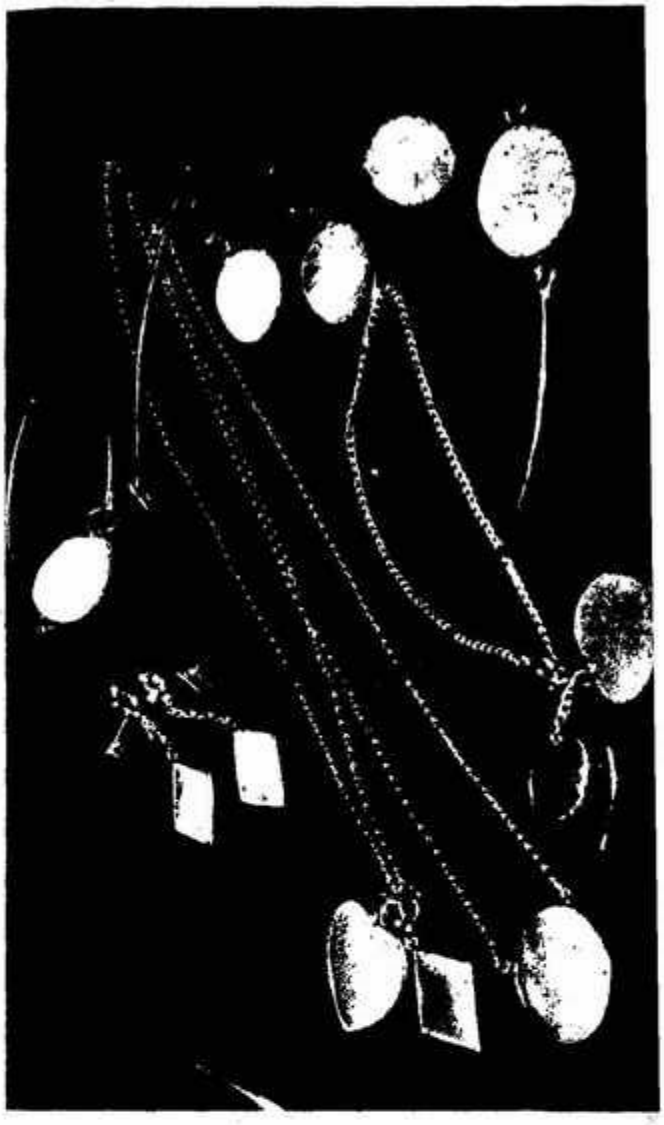
บัญชีอัตราเงินเดือน คือสิ่งที่กำหนดตัวเงินเดือนแบ่งออกเป็น ๑๑ ระดับ แต่ละระดับมีจำนวนขั้นไม่เท่ากัน และมีขั้นเหลื่อมกันซึ่งเมื่อนับรวมทั้งหมดแล้วจะมีอยู่ ๔๖ ขั้น โดยมีเงินเดือนขั้นต้น ๗๕๐ บาท ขั้นสุดท้าย ๑๑,๕๐๐ บาท นอกจากนั้น ยังมีบัญชีเงินเดือนกำหนดขึ้นไว้อีก ๖ บัญชี แต่ละบัญชีแตกต่างกับประมาณ ๖% ซึ่งหากจะใช้บัญชีอื่นก็สามารถกระทำได้ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาไม่ต้องเสนอเป็นพระราชบัญญัติเหมือนบัญชีเงินเดือนท้าย พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับก่อน ๆ

ลักษณะของบัญชีอัตราเงินเดือนดังกล่าวถึงแม้ว่าสะดวกในการปรับใช้ให้สอดคล้องกับค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลงไปก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้มากนักเพราะการประกาศใช้บัญชีอัตราเงินเดือนไม่สามารถลดความแตกต่างระหว่างขั้นอัตราเงินเดือนให้

ใกล้เคียงกันได้เลย และตามบัญชีอัตราเงินเดือนเมื่อมีการปรับใช้บัญชีเงินเดือนให้สูงขึ้น จำนวนเงินที่ได้รับแต่ละขั้นก็ยังคงแตกต่างกันอยู่ ซึ่งในแง่ของค่าครองชีพย่อมไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการส่วนใหญ่เหมือนเดิม

จากประสบการณ์ในการปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการเท่าที่ผ่านมา เมื่อพิจารณาถึงผลดีและผลเสียของการปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือนแล้ว จะเห็นว่าเกิดผลเสียแก่ทางราชการยิ่งกว่าผลดีมากนัก เพราะผลดีก็เพียงช่วยให้ข้าราชการมีขวัญ และกำลังใจดีขึ้นเพียงชั่วระยะเวลาที่มีข่าว และได้รับเงินเดือนใหม่ ๆ แต่ผลเสียที่เกิดกับข้าราชการและประชาชนในด้านค่าครองชีพ กลับเป็นภาระแก่ทางราชการมากขึ้น เพราะการขึ้นเงินเดือนข้าราชการแต่ละครั้งเป็นเหตุให้สินค้าทุกชนิดพลอยขึ้นราคาตามไปด้วยเสมอ เนื่องจากการจ่ายเงินเดือนให้กับข้าราชการเป็นพื้นฐานในการจ้างค่าแรงงานในการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมเอกชน เมื่อทางราชการเคลื่อนไหวในเรื่องอัตราเงินเดือน ธุรกิจเอกชนก็ต้องเคลื่อนไหวค่าแรง และค่าจ้างคนงานลูกจ้างตามไปด้วย และจะเลยไปถึงราคาสินค้าซึ่งต้องขยับสูงขึ้นตามต้นทุนการผลิต กระทบกระเทือนการครองชีพคนทั่วไปไม่เฉพาะในวงข้าราชการเท่านั้นด้วย

ถึงแม้จะเปลี่ยนแปลงวิธีการปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือน คือมีบัญชีอัตราเงินเดือนสำเร็จรูปไว้ และลดขั้นตอนการพิจารณา โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งอยู่ในอำนาจของรัฐบาลจะประกาศใช้บัญชีอัตราเงินเดือนสำเร็จรูปได้รวดเร็ว แต่ผลที่เกิด



ขึ้นจะไม่แตกต่างกันเลย เพราะการพิจารณาและการประกาศใช้บัญชีอัตราเงินเดือนจะต้องมีผู้สนใจและเปิดเผยให้ทราบทั่วกัน ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องทราบในรายละเอียด หรือรู้ผลก่อนล่วงหน้า เพียงทางราชการมีข่าวแว่วออกมา บรรดาสินค้าต่าง ๆ ก็ไหวตัวไปคอยต้อนรับเงินเดือนใหม่ตั้งแต่ไก่โห่แล้ว

เมื่อเป็นอย่างนี้การพิจารณาปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือนเพียงอย่างเดียวไม่ว่าจะใช้บัญชีเงินเดือนอันไหนก็ตามย่อมไม่ประสบผลสำเร็จอย่างแน่นอน แต่

จะยิ่งทวีปัญหาเกี่ยวกับเงินเดือนข้าราชการมากกว่าเดิมไปอีก

การเพิ่มเงินค่าครองชีพชั่วคราวตามภาวะเศรษฐกิจ

เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ให้อำนาจแก่รัฐบาลในรูปของพระราชกฤษฎีกาให้เพิ่มเงินค่าครองชีพแก่ข้าราชการได้ ตามภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งจะทำได้เพียงใดต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

เรื่องนี้เป็นหลักการใหม่ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการขึ้น จึงยังไม่ทราบผลที่เกิดขึ้นจะเป็นอย่างไร แต่ในแง่ของรัฐบาล การเพิ่มค่าครองชีพ ย่อมช่วยให้ประหยัดงบประมาณ เพราะไม่ผูกพันบำเหน็จบำนาญข้าราชการเหมือนกับการขึ้นเงินเดือนข้าราชการ อย่างไรก็ตาม การเพิ่มจำนวนเงินค่าครองชีพแก่ข้าราชการก็มีลักษณะเป็นจำนวนเงินเช่นเดียวกับการเพิ่มเงินเดือน ซึ่งผลย่อมไม่แตกต่างกัน โดยเฉพาะผลกระทบในเรื่องระดับการครองชีพของประชาชนทั่วไป **เพราะการเพิ่มเงินให้กับข้าราชการก็เท่ากับเพิ่มราคาสินค้าทุกชนิดให้สูงตามไปด้วยโดยปริยาย** ส่วนภาระของรัฐบาลในการหาเงินมาจ่ายค่าครองชีพ ให้ข้าราชการและลูกจ้างของรัฐก็ต้องใช้เงินจำนวนมหาศาล จึงเป็นเรื่องสร้างความลำบากใจแก่รัฐบาลพอ ๆ กับการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการเช่นเดียวกันด้วย



การจัดสวัสดิการแก่ข้าราชการ

เป็นเรื่องใหม่เช่นกัน ซึ่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้อำนาจไว้คือ การจัดโครงการสวัสดิการสำหรับข้าราชการพลเรือน ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด โดยให้อำนาจนำเงินสะสมและดอกเบี้ยให้กู้ยืม เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับสวัสดิการข้าราชการได้ ซึ่งขณะนี้ระเบียบเกี่ยวกับในเรื่องนี้ยังมิได้กำหนดขึ้น ประกอบกับเป็นเรื่องใหม่ รูปการณ์และผลที่จะเกิดขึ้นจึงยังคาดการณ์ล่วงหน้าไม่ได้

อย่างไรก็ตามสวัสดิการเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและความเป็นอยู่ของข้าราชการ เช่น *การมีที่อยู่อาศัย การมีปัจจัยที่จำเป็นแก่การครองชีพ การมีสุขภาพอนามัยที่สมบูรณ์ มีหลักประกันในยามแก่ชรา* เป็นต้น ซึ่งหากข้าราชการได้รับการเอาใจใส่ในเรื่องเหล่านี้แล้ว เชื่อว่าปัญหาการเลื่อนเงินเดือนหรือเพิ่มเงินค่าครองชีพจะหมดความจำเป็นไป

การจัดสวัสดิการจึงควรได้รับการสนับสนุนยิ่งกว่าการเพิ่มเงินเดือน และค่าครองชีพให้แก่ข้าราชการ แต่ปัญหาเรื่องสวัสดิการต้องเผชิญกับงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายมากกว่าการเพิ่มเงินเดือนและค่าครองชีพหลายเท่า จะต้องเพิ่มงาน และภาระแก่รัฐบาลตลอดจนต้องอดทนดำเนินในระยะยาวจึงจะเป็นผลได้ ทั้งนี้จะต้องกำหนดแนวทางให้ชัดเจนและตั้งใจดำเนินการในเรื่องนี้ให้บรรลุผลอย่างจริงจัง มิใช่จัดทำในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แล้วแอบอ้างว่ามีการจัดสวัสดิการย่อมไม่เกิดประโยชน์ตามความมุ่งหมายแต่ประการใด

การตั้งใจจริง โดยไม่หวังผลในระยะสั้น เชื่อว่าจะแก้ปัญหาเกี่ยวกับข้าราชการได้บ้าง ทั้งนี้ทั้งนั้น ลักษณะทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมได้รับการพัฒนาและมีส่วนลดปัญหาที่กระทบกระเทือนข้าราชการทั้งหลายด้วย



บางทีการพิจารณาแก้ปัญหาเกี่ยวกับเงินเดือนข้าราชการ คงไม่ต้องรอจนกว่าโลกแตกกระมัง ●

การฝึกอบรม
เพื่อพัฒนาข้าราชการพลเรือน

- ความจำเป็นของการฝึกอบรมข้าราชการพลเรือน
- การฝึกอบรมเกี่ยวข้องกับนโยบายมูลฐานในการบริหารราชการแผ่นดิน
- การวางแผนและประสานงานฝึกอบรมข้าราชการพลเรือน
- การสนับสนุนการพัฒนากำลังคนของข้าราชการพลเรือน
- ปัญหามูลฐานของการฝึกอบรมข้าราชการพลเรือน

อุดม

ผู้เขียนขอเสนอทัศนะของตนเอง และทัศนะของผู้อื่นที่ผู้เขียนสนับสนุนเกี่ยวกับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาข้าราชการพลเรือน ในบทความที่มีลักษณะง่าย แต่น่าพิจารณาทบทวน โดยขออนุญาตงดการบ่งแหล่งที่มาของทัศนะต่าง ๆ

การฝึกอบรมเป็นคำที่คุ้นหูผู้ฟังทุกๆคน ผู้อ่านจะมีโอกาสได้ทราบแล้วว่า คำว่า "ฝึกอบรม" หมายถึงอะไร ผู้เขียนเห็นด้วยกับความหมายที่กว้างๆ ของการฝึกอบรมข้างล่างนี้

การฝึกอบรมคือกระบวนการอย่างหนึ่งที่มุ่งพัฒนาเสริมสร้างเปลี่ยนแปลงผู้ที่ปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ อาทิ เช่น ความรู้ความสามารถ ความชำนาญ อุปนิสัย ทัศนคติ และ วิธีการทำงาน เป็นต้น เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและผลการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น

การพัฒนาบุคคลเป็นคำใหม่ที่มีความหมายกว้างกว่าการฝึกอบรมแต่การฝึกอบรมก็จัดเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งของกระบวนการพัฒนาบุคคล และนับเป็นกิจกรรมที่สำคัญมากด้วย

การพัฒนาบุคคลมุ่งเสริมสร้างบุคคลให้มีความเจริญในการงานตลอดเวลาที่ปฏิบัติงาน ในขณะที่การฝึกอบรมมุ่งเสริมสร้างเฉพาะด้านเกี่ยวกับสมรรถภาพในการปฏิบัติงานเป็นส่วนใหญ่

ข้าราชการพลเรือนเป็นครอบครัวหรือองค์การใหญ่ที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานตามแผนของรัฐบาลอย่างมาก การฝึกอบรมจะช่วยให้ช่องว่างระหว่างแผนกับการปฏิบัติงานแคบยิ่งขึ้น และจะช่วยให้ไม่เกิดการสูญเปล่าของทรัพยากรต่างๆ ในการปฏิบัติงานผิดแนวทางที่สอดคล้องกับแผนรวม

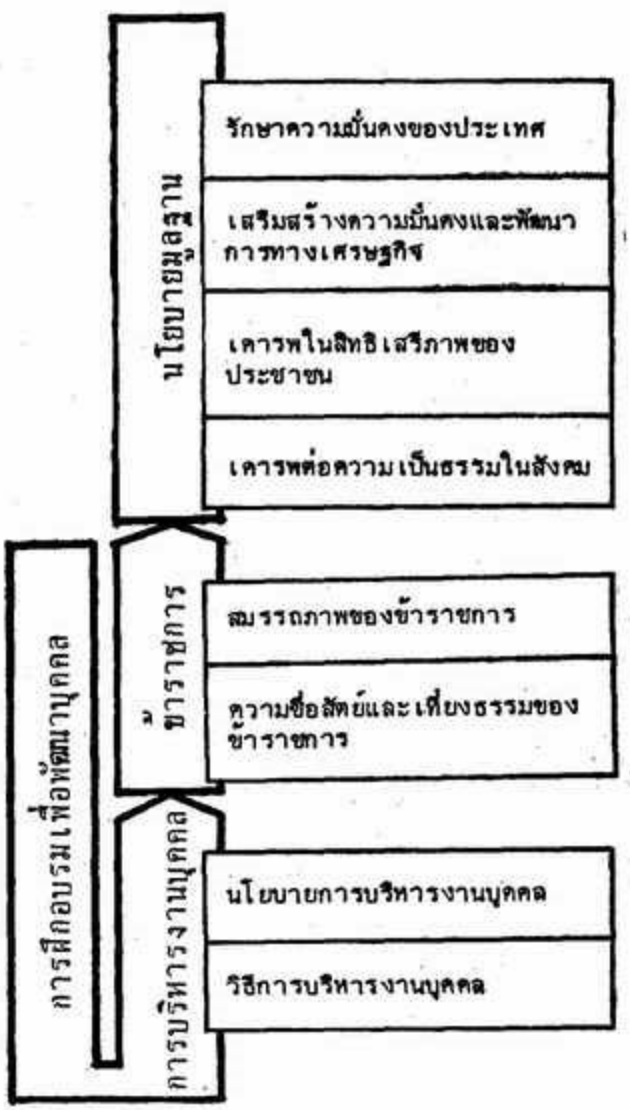
ความจำเป็นของการฝึกอบรมดังกล่าวเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัด และเท่าที่ปรากฏในปัจจุบันการฝึกอบรมยังไม่สนองตอบความจำเป็นนี้ได้เต็มที่

การเปลี่ยนแปลงในเชิงรุดหน้าของวิทยาการและการเปลี่ยนแปลงด้านตัวบุคคลเป็นอีก ๒ ด้านใหญ่ที่ทำให้จำเป็นต้องมีการฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนเพื่อให้ข้าราชการพลเรือนสามารถปรับปรุงตนเองได้ถูกต้อง

วิทยาการที่เปลี่ยนแปลง เช่น เครื่องมือเครื่องจักรใหม่ ๆ ระบบสมองกล วิธีการบริหารงานสมัยใหม่ ฯลฯ เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงด้านตัวบุคคล เช่น การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้ายสับเปลี่ยน การเพิ่มความรับผิดชอบ การเข้ารับงานใหม่ การประสานงานกับบุคคลอื่น ฯลฯ เป็นต้น

นอกจากนี้ นโยบายมูลฐานของรัฐบาล ในการบริหารราชการแผ่นดินทั้ง ๔ ประการยังสามารถโยงความสัมพันธ์เกี่ยวข้องมาถึงการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาได้อย่างเห็นชัด



ในระบบราชการพลเรือน จำเป็นต้องมีการฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนเพื่อเป็นการพัฒนาบุคคลของราชการพลเรือนให้มีสมรรถภาพ ความซื่อสัตย์ และเที่ยงธรรมในแนวทางที่พึงประสงค์เพื่อส่งผลให้นโยบายมูลฐานในการบริหารราชการแผ่นดินบรรลุผลตามที่รัฐบาลตั้งไว้ ทั้งนี้โดยที่สาสตร์ด้านการบริหารงานบุคคลนั้นรวมนับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาบุคคลเข้าเป็นส่วนหนึ่งด้วย

องค์การกลางบริหารงานบุคคลของราชการพลเรือน คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน(ก.พ.) เป็นผู้มีบทบาทโดยตรงที่จะวางแผน ดำเนินการ และประสานงานให้มีการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาบุคคลดังกล่าว

เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๗ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จัดตั้งศูนย์วางแผน และประสานงานฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนขึ้นในกองวิชาการ สำนักงาน ก.พ. กับให้ส่วนราชการต่าง ๆ ให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์นี้ต่อไป

ทั้งนี้เป็นผลมาจากการที่สำนักงาน ก.พ. ได้ร่วมประชุมปรึกษากับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการฝึกอบรมข้าราชการ และเสนอเรื่องศูนย์ ฯ ให้คณะอนุกรรมการปรับปรุงระบบ และสมรรถภาพข้าราชการพิจารณา คณะอนุกรรมการ ฯ ได้เห็นชอบและได้เสนอให้คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีพิจารณา คณะที่ปรึกษา ฯ ได้เห็นชอบและได้เสนอให้ ฯ พณ ฯ นายกรัฐมนตรี พิจารณา ซึ่ง ฯ พณ ฯ นายกรัฐมนตรีได้เสนอคณะรัฐมนตรี และมีมติเห็นชอบดังกล่าวแล้ว

ศูนย์วางแผนและประสานงานฝึกอบรม ฯ

๑. วัตถุประสงค์

๑.๑ เพื่อให้มีการเสนอแนะนโยบายและแผนงานฝึกอบรมตลอดจนเป้าหมายการอบรมที่แน่นอน

๑.๒ เพื่อให้มีการประสานงานทางด้านการฝึกอบรมของส่วนราชการทางฝ่ายพลเรือน

๑.๓ เพื่ออำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ส่วนราชการต่าง ๆ ให้มีโอกาสได้รับประโยชน์จากการอบรมได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายสูง อีกทั้งช่วยในด้านเครื่องมือโสตทัศนูปกรณ์การฝึกอบรม วิทยากร และ เอกสารต่าง ๆ

๑.๔ เพื่อหาทางสนับสนุนให้งานฝึกอบรมในราชการพลเรือนมีมาตรฐานสูงได้ผลและประหยัด

๒. หน้าที่ความรับผิดชอบ

๒.๑ ร่วมกำหนดนโยบาย แผนงานฝึกอบรม และกำหนดเป้าหมายของการอบรม...

๒.๒ ประสานงานด้านการจัดฝึกอบรม จัดหลักสูตร ทำอบรม เทคนิคการอบรม และวิทยากร ตามความต้องการของส่วนราชการต่าง ๆ

๒.๓ บริการด้านข่าวสารการฝึกอบรม

๒.๓.๑ รวบรวมข่าวสารการอบรม

ก. รวบรวมโครงการฝึกอบรมข้าราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ตลอดจนเนื้อหาหลักสูตรและกำหนดการในรอบปีหรือรอบครึ่งปี ...

ข. จำแนกประเภทโครงการฝึกอบรมต่าง ๆ ตามเนื้อหาวิชา ระดับผู้เข้ารับการอบรม

ค. รวบรวมสถิติการฝึกอบรมของส่วนราชการ

๒.๓.๒ เผยแพร่ข่าวสารการอบรม

ก. จัดพิมพ์ CATALOG กำหนดโครงการฝึกอบรมต่าง ๆ พร้อมทั้งรายละเอียดเพื่อส่งให้แก่ส่วนราชการพิจารณาว่าจะสนใจส่งคนเข้ารับการอบรมหรือไม่

ข. จัดพิมพ์เผยแพร่ในวารสาร นิตยสาร ของทางราชการ และหนังสือพิมพ์ทั่วไป เพื่อให้ส่วนราชการและข้าราชการที่สนใจได้ทราบเป็นประจำ

๒.๔ ส่งเสริมและร่วมมือในการประเมินผลและติดตามผลการอบรม ตลอดจนจัดทำรายงานประจำปี

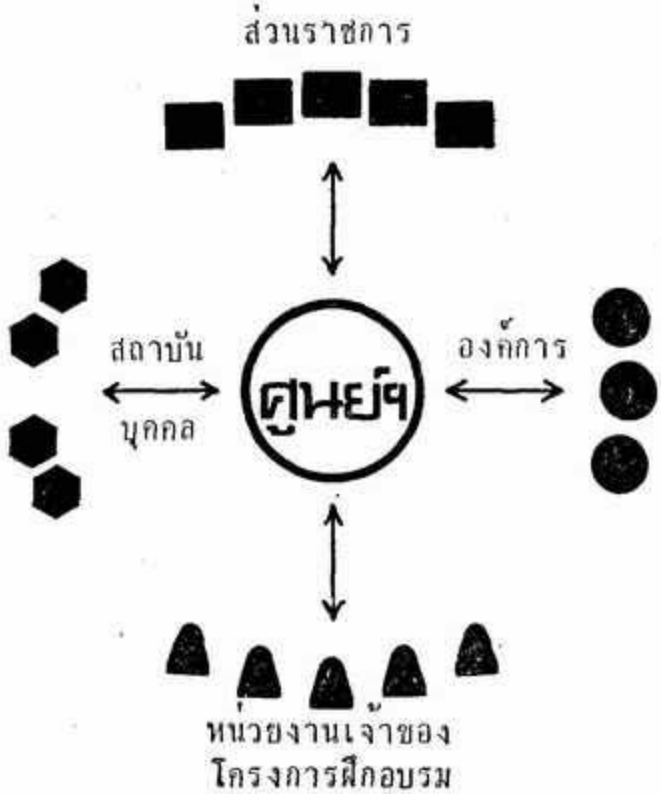
๒.๕ ส่งเสริมจัดทำทะเบียนประวัติการฝึกอบรมข้าราชการเพื่อประโยชน์ในการวางแผนคัดเลือกบุคคลเข้ารับการฝึกอบรม และการคัดเลือกคนเพื่อบรรจุแต่งตั้งด้วย ศูนย์นี้จะส่งเสริมให้หน่วยงานอบรมทุกแห่งได้จัดทำประวัติการฝึกอบรมของข้าราชการผู้เข้ารับการฝึกอบรมในหน่วยงานนั้น...

ในขณะนี้ศูนย์ ฯ ได้ดำเนินงานไปแล้วพอสมควร และส่วนราชการต่าง ๆ ได้รับประโยชน์จากศูนย์นี้อย่างทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตามยังมีกิจกรรมในด้านวางแผนและประสานงานอีกมากที่จะต้องดำเนินการเพิ่มขึ้นโดยศูนย์ ฯ นี้

ข้อดีที่เห็นได้ชัดจากการจัดตั้งศูนย์วางแผนและประสานงานฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนขึ้นก็คือ มีหน่วยงานที่จะทำหน้าที่เป็นตัวกลางให้ระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ กับหน่วยงานเจ้าของโครงการฝึกอบรมต่าง ๆ และกับองค์การ สถาบัน หรือบุคคลต่าง ๆ ที่สนใจในกิจการฝึกอบรมของราชการพลเรือน ทำให้ทุกฝ่ายสามารถติดตามความเคลื่อนไหว ของการฝึกอบรมได้สะดวกยิ่งขึ้น นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีสำหรับการแก้ไขปรับปรุงการฝึกอบรมข้าราชการพลเรือน

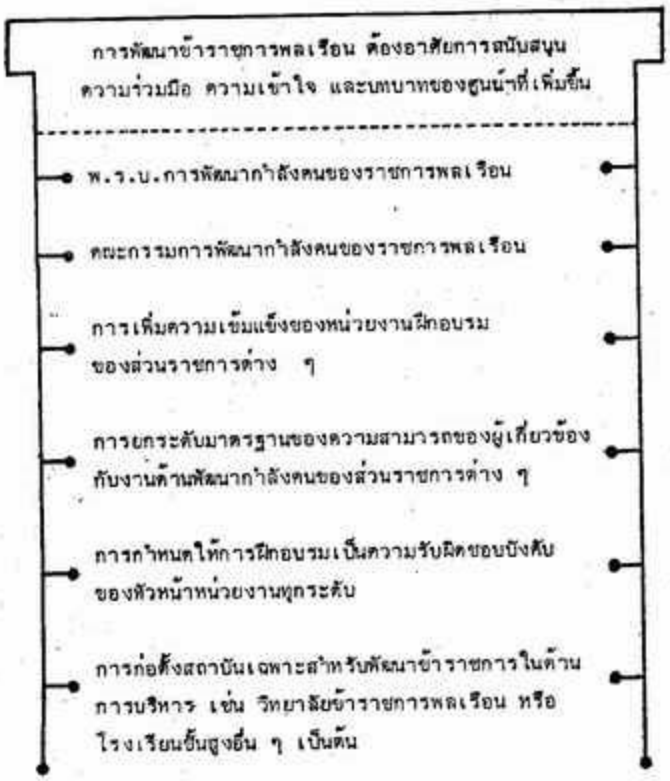
อำนาจตามกฎหมายของศูนย์ ฯ นั้น ด้านหนึ่งอาจอ้างได้จาก พ. ร. บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๙ มาตรา ๑๒ ข้อ ๓ ซึ่งกำหนดหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. เกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการพลเรือนเอาไว้อย่างชัดเจน

> ...สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีหน้าที่ ... ประสานงานและดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการพลเรือน ...



อำนาจดังกล่าวอาจจะส่งผลหรือชี้บ่งให้ศูนย์ ฯ ก็ดีหรือหน่วยงานเกี่ยวข้องของสำนักงาน ก. พ. ก็ดี พยายามปรับปรุงบทบาทให้สามารถสนับสนุนการพัฒนาข้าราชการพลเรือนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อให้เป็นการพัฒนาบุคคลหรือพัฒนากำลังคนของราชการพลเรือนที่แท้จริง

ได้เคยมีผู้แสดงความคิดเห็นเสนอแนะไว้อย่างน่าสนับสนุนว่าบทบาทของศูนย์ ฯ จะต้องมีการปรับปรุงและต้องมีสิ่งสนับสนุนด้านอื่นมาประกอบบทบาทของศูนย์ อาทิเช่น พ.ร.บ. เกี่ยวกับการพัฒนากำลังคน คณะกรรมการเกี่ยวกับการพัฒนากำลังคน สถาบันเกี่ยวกับการพัฒนากำลังคน ฯลฯ เป็นต้น เพื่อให้งานพัฒนากำลังคนสามารถทำได้อย่างจริงจัง



ก่อนที่จะพยายามคิดให้ไกลเกินไปเช่นนั้น น่าที่จะทบทวนปัจจุบันกาลให้ทราบปัญหาหลักที่ฝังแน่นในการฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนเสียก่อน ปัญหาดังกล่าวนี้เป็นปัญหานอกเหนือแต่ครอบคลุมปัญหาย่อยๆ ที่ทุกคนอาจจะทราบดีอยู่แล้ว ในระบบการบริหารงานบุคคลในส่วนการพัฒนาบุคคลของประเทศไทยนั้น มีลักษณะบกพร่องที่ทำให้การพัฒนาบุคคลไม่บังเกิดผลดีอยู่หลายประการ อาทิเช่น

๑) ส่วนราชการเห็นว่าการบังคับให้คนทำงานตามคำสั่ง สำคัญกว่า **การพัฒนาบุคคล** และ **การการฝึกอบรม**

๒) เกือบไม่มีการติดตามผลความก้าวหน้าของผู้ปฏิบัติงาน

๓) ส่วนใหญ่ไม่มี ระบบการฝึกระหว่างปฏิบัติงาน (ON THE JOB TRAINING) ปล่อยให้ข้าราชการหาความรู้เอง และมักได้พัฒนาบ้างเพียงเล็กน้อยเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน

๔) การฝึกอบรมงานที่ปฏิบัติ (IN-SERVICE TRAINING) มีจัดบ้าง แต่เน้นหนักไปทาง เพิ่มทักษะ และเพิ่มวุฒิ

๕) ผูกให้คนรู้จัก รับคำสั่ง เป็นส่วนใหญ่ และผู้ที่ปฏิบัติงานริเริ่มมาก มีส่วนร่วมกับการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชามาก อาจได้รับการสรุปว่าเป็นผู้ที่ไม่อาจเข้ากับผู้บังคับบัญชาได้ดี

๖) หลักการคัดเลือกบุคคลเป็นหัวหน้างานมักถือความสามารถบังคับบัญชาคนเป็นสำคัญ ไม่จำเป็นต้องเชี่ยวชาญงานในสาขางานนั้น จึงทำให้การปรับปรุงแนะนำผู้ใต้บังคับบัญชามีน้อย

๗) การอบรมปฐมนิเทศก์ (ORIENTATION) ไม่ค่อยมีการจัด

พิจารณาข้อบกพร่องเหล่านี้แล้วผู้อ่านอาจจะเห็นได้ว่าการแก้ปัญหาต้องอาศัยความเข้าใจประกอบกับบทบาทอันกว้างขวางของตัวกลางที่รับผิดชอบวางแผนและประสานงานฝึกอบรม เมื่อศูนย์ฯ ดังที่กล่าวมา ได้แสดงให้ทราบว่าจะทำหน้าที่ดังกล่าวได้ หากมีส่วนสนับสนุนดังได้เสนอไว้แล้ว ก็ต้องฝากความหวัง

ไว้กับความสามารถของผู้ที่จะเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของศูนย์ฯ ที่จะพยายามให้เกิดการสนับสนุนต่างๆ ที่จำเป็นเหล่านั้นต่อไป

ปัญหาที่สูงขึ้นไปอีกขั้นหนึ่งยังมีอยู่อีก ๒ ประการใหญ่ๆ ผู้เขียนจะขอเสนอไว้เป็นข้อคิดทบทวนของผู้อ่าน ซึ่งโดยสังเขปแล้วกล่าวได้ดังนี้

๑. ปัญหาในทางพฤติกรรมการบริหาร ผู้กำหนดนโยบาย กำหนดนโยบายที่ยังไม่ได้ศึกษาวิเคราะห์ว่าจะปฏิบัติตามได้ ทำให้ผู้ปฏิบัติการตามนโยบายต้องพยายามทำให้ได้ไม่ว่ากรณีใด ๆ จนถึงต้องกำหนดนโยบาย ช้อนนโยบายโดยมุ่งให้เป็นนโยบายที่ปฏิบัติตามได้ ผลก็คือการสับสนอลหม่านไปทั่ววงราชการและฝ่ายกำหนดก็ถือโอกาสลงมาก้าวก่ายควบคุมงานของฝ่ายปฏิบัติดังคำที่พบเสมอว่า "ต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา" และ "ต้องพิจารณาเฉพาะราย" จนในที่สุดฝ่ายปฏิบัติก็ไม่กล้าตัดสินใจ ความซับซ้อนของพฤติกรรมทำนองนี้ทำให้ฝ่ายปฏิบัติขาดการเน้นด้านการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพถูกหลักวิธีและประหยัด การฝึกอบรมที่มุ่งจะให้เกิดประสิทธิภาพถูกหลักวิธี และประหยัดในการปฏิบัติงานก็เลยไม่สามารถจะแก้ไขสถานการณ์ได้ การแก้ปัญหาจึงควรพิจารณาแก้ที่การวางระบบงาน ความสัมพันธ์และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละระดับการบริหารทั่วประเทศให้ชัดแจ้งเหมาะสมกว่านี้และเมื่อกำหนดแล้วต้องมีการยอมรับและเคารพในสิทธิ และอำนาจด้วยและแก้ที่จัดฝึกอบรมโดยเน้นทั้งด้านหลักวิธีการปฏิบัติและด้านความสามารถตัดสินเลือก และกำหนดนโยบาย (โดยสร้างความเข้าใจในปัญหาของรัฐบาล อุปสรรคในการปฏิบัติ การเปลี่ยนแปลงความรู้สึกนึกคิด และบทบาทที่ดีของฝ่ายปฏิบัติ)

๒. ปัญหาในทางพฤติกรรมการพิจารณาความดีความชอบ สมมติฐานที่ว่าเมื่อผู้ผ่านการฝึกอบรมทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมีผลงานดีแล้วจะได้รับรางวัลตอบแทนในการพิจารณาความดีความชอบนั้นยังไม่เป็นจริง เพราะยังมีการพิจารณาด้านอื่นสำคัญยิ่งกว่า จนผู้ทำงานเกิดความท้อถอย ไม่สามารถใช้สิ่งที่รับการอบรมมาให้เป็นประโยชน์สมความมุ่งหมายได้ การแก้ไขจะต้องแก้ที่ระบบสังคมไทย ซึ่งขอฝากให้ผู้อ่านช่วยคิดต่อ

การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาข้าราชการพลเรือนยังมีปัญหาที่ต้องคิดแก้ไขปรับปรุง และเป็นหน้าที่ร่วมกันของข้าราชการทุกฝ่ายที่รับผิดชอบ หรือเกี่ยวข้องกับงานฝึกอบรม จะช่วยกันพิจารณาว่าตนจะสมควรมีส่วนช่วยอย่างไร องค์การกลางบริหารงานบุคคลเช่น สำนักงาน ก.พ. นับเป็นหัวใจและสมองของกระบวนการที่จะแก้ปัญหา ประสานงาน และดำเนินการให้เป็นผลดีที่สุด ●

การวิเคราะห์ผู้นำ

โดย

ดร. ดวงเดือน ล. พันธุมนาวิน



หมายเหตุ: บทความเรื่อง "การวิเคราะห์ผู้นำ" มี ๔ ตอน แต่ละตอนมี เอกสารอ้างอิง ประกอบ

ตอน ๓.

ผู้นำแบบประชาธิปไตย และแบบอัตตาธิปไตย

หัวหน้าในกลุ่มต่างๆ นั้น มีการปกครองลูกน้องแตกต่างกันมาก ถึงแม้ว่าในบางกรณีจะมีการกำหนดอำนาจและขอบเขตบทบาทของหัวหน้าในกลุ่มไว้อย่างมีแบบแผน แต่หัวหน้ามักจะไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติหรือกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้นั้น กลับใช้ความคิดและวิจารณญานของตนเอง ในการปกครองลูกน้อง ฉะนั้นระบบต่างๆ ในกลุ่มและในสังคม ซึ่งมีข้อกำหนดไว้ต่างๆ กัน แต่ถ้าสมาชิกในกลุ่มโดยเฉพาะหัวหน้าไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดนั้น ระบบที่มีอยู่ก็ย่อมจะไร้ประโยชน์ ฉะนั้นการศึกษาพฤติกรรมของหัวหน้าในกลุ่ม จึงมีความสำคัญมากเพราะพฤติกรรมของหัวหน้ามีอิทธิพลโดยตรงต่อบรรยากาศภายในกลุ่ม ต่อขวัญและกำลังใจในการทำงานของลูกน้อง และต่อประสิทธิภาพในการทำงานของกลุ่มนั้น

การวิเคราะห์ผู้นำนั้นอาจทำได้หลายๆ ด้าน ด้วยกัน โดยอาจจำแนกประเภทของผู้นำในกลุ่มต่าง ๆ ตามลักษณะหรือคุณสมบัติของผู้นำ เช่น การแบ่งประเภทหัวหน้าตามวิธีการที่หัวหน้าใช้ปกครองกลุ่มของตน ซึ่งอาจแบ่งได้เป็นหัวหน้าแบบประชาธิปไตย และหัวหน้าแบบอัตตาธิปไตย นอกจากนี้นักวิชาการยังแบ่งหัวหน้าตามประวัติความเป็นมาของบุคคลในขณะที่เข้าดำรงตำแหน่งผู้นำ โดยแบ่งหัวหน้าออกได้เป็นหัวหน้าแบบแต่งตั้ง และหัวหน้าแบบเลือกตั้ง ส่วนลักษณะความมั่นคงของตำแหน่งหัวหน้าแตกต่างกันในแต่ละกลุ่ม บางกลุ่มจะมีการเปลี่ยนตัวหัวหน้าทุกๆ ระยะเวลาหนึ่ง เช่น ๒ ปี หรือ ๔ ปี แต่บางกลุ่มจะไม่มีการเปลี่ยนตัวหัวหน้าจนกว่าหัวหน้าคนปัจจุบันจะหมดสมรรถภาพในการนำ หรือเสียชีวิตลง ฉะนั้นหัวหน้าจึงแบ่งออกได้ตามลักษณะนี้เป็น หัวหน้าแบบหมุนเวียน กับหัวหน้าแบบไม่หมุนเวียน

นอกจากนี้ผู้นำยังอาจแบ่งออกได้ตามทัศนคติและแรงจูงใจที่เกี่ยวกับการทำงานในกลุ่มเป็นผู้นำแบบมุ่งงาน และผู้นำแบบมุ่งสัมพันธ์ ซึ่งได้มีการศึกษาอย่างกว้างขวางในต่างประเทศภายใต้การนำของฟีดเลอร์ (Fiedler, 1967) ซึ่งทำให้เกิดหลักในการทำนายและการส่งเสริมประสิทธิภาพของผู้นำและของกลุ่ม ซึ่งเป็นที่

ยอมรับกันอย่างแพร่หลายอยู่ในปัจจุบัน

แบบต่าง ๆ ของผู้นำทั้ง ๔ คู่ ที่กล่าวมานี้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดแตกต่างกันในแต่ละกลุ่ม แตกต่างกันในแต่ละสังคม และในสังคมเดียวกันที่ต่างยุคสมัย หรือในผู้นำต่างคนกัน ปัจจุบันนี้หัวหน้าแบบประชาธิปไตย ที่ได้มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกในกลุ่ม และเป็นหัวหน้าที่อยู่ในตำแหน่งเพียงระยะเวลาที่กำหนดไว้ กำลังเป็นที่นิยมอย่างมาก ทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศ การนิยมหัวหน้าแบบนี้ เป็นความเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งนักพฤติกรรมศาสตร์ทั้งไทยและเทศได้ให้ความสนใจศึกษา เพื่อวิเคราะห์ผลดีและผลเสียของการมีผู้นำแบบต่างๆ นั้น

ผู้นำแบบอัตตาธิปไตย และแบบประชาธิปไตย

การทดลองให้หัวหน้าในกลุ่มใช้วิธีการปกครองลูกน้องต่าง ๆ กัน เพื่อที่จะศึกษาขบวนการและการทำงานในกลุ่มเหล่านั้น เป็นสิ่งที่นักจิตวิทยาสังคมได้ให้ความสนใจศึกษามานานแล้ว ชอว์ (Shaw 1971) ได้ประมวลผลการวิจัยทางด้านนี้ โดยเริ่มที่การทดลองของเลวิน และคณะ (Lewin, Lippitt & White, 1939) ซึ่งได้ศึกษากลุ่มเด็กชายอายุประมาณ ๑๐ ขวบ ผู้มาพบกันหลังเลิกเรียนแล้วเป็นประจำทุกเย็น เด็กชายเหล่านี้แบ่งเป็น ๔ กลุ่ม มีกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน เช่น ช่วยกันทำหน้ากากกระดาษ ส่วนหัวหน้ากลุ่มเป็นผู้ใหญ่ซึ่งได้รับการฝึกให้ปกครองเด็กชายเหล่านี้ โดยใช้วิธีการปกครองต่าง ๆ ๓ แบบคือ แบบประชาธิปไตย แบบอัตตาธิปไตย และแบบปล่อยปละละเลย หัวหน้าจะผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันในทั้ง ๔ กลุ่ม ทำให้เด็กในแต่ละกลุ่มได้หัวหน้าที่มีการปกครองแตกต่างกันในแต่ละครั้ง



หัวหน้าแบบอัตตาธิปไตยในการทดลองที่กล่าวนี้ คือผู้ที่วางนโยบายการทำงานในกลุ่มเอง แล้วแบ่งให้ลูกน้องทำตามคำสั่งเป็นตอน ๆ ไป

นอกจากนั้นยังเป็นผู้กำหนดคู่งานให้แก่ลูกน้อง พร้อมทั้งติชมงานของกลุ่มตามใจชอบของตนเอง ส่วนหัวหน้าแบบประชาธิปไตย มีการปกครองกลุ่ม โดยให้สมาชิกทุกคนในกลุ่มประชุมวางนโยบาย มีการอธิบายขั้นตอนในการทำงานล่วงหน้า ลูกน้องสามารถจะเสนอแนะความเปลี่ยนแปลงการทำงาน และเลือกคู่งานได้ตามใจชอบ นอกจากนี้หัวหน้าจะติชมผลงานของกลุ่มอย่างเที่ยงธรรม ส่วนหัวหน้าแบบปล่อยปละละเลย คือหัวหน้าผู้ไม่เข้าร่วมทำงานกับกลุ่ม และปล่อยให้กลุ่มวางนโยบาย กำหนดหน้าที่การทำงานเอาเอง ส่วนหัวหน้าจะให้คำอธิบาย หรือจัดหาวัสดุให้เมื่อกลุ่มเรียกร้องเท่านั้น ส่วนการติชมก็ทำไม่บ่อยนัก

การทำงานของเด็กเหล่านี้ได้ถูกสังเกต และจดบันทึกไว้ ในบางครั้งก็มีการถ่ายภาพยนตร์ และมีการบันทึกคำพูดไว้ตลอดเวลา **ผลปรากฏว่า เด็กผู้ชายแทบทั้งหมดรายงานว่าชอบหัวหน้าแบบประชาธิปไตยมากกว่าหัวหน้าแบบอัตตาธิปไตย** แม้หัวหน้าแบบปล่อยปละละเลย เด็กก็ยังชอบมากกว่าหัวหน้าแบบอัตตาธิปไตย ส่วนปริมาณการทำงานของกลุ่มที่มีหัวหน้าแบบต่าง ๆ นี้ไม่แตกต่างกันเด่นชัดนัก แต่ผลงานของกลุ่มที่มีหัวหน้าแบบประชาธิปไตย ได้รับการตัดสินว่ามีคุณภาพสูงกว่างานของกลุ่มที่มีหัวหน้าแบบอื่น ๆ

นอกจากนี้ยังพบว่าเด็กชายในกลุ่มที่มีหัวหน้าแบบอัตตาธิปไตย แสดงพฤติกรรมก้าวร้าวมาก คือก้าวร้าวต่อกันและกัน และจะต้องมีเด็กคนหนึ่งเป็นผู้รับเคราะห์จนทนอยู่ในกลุ่มไม่ไหว ต้องลาออกไปเสมอ ๆ นอกจากนี้ยังพบปรากฏการณ์ที่น่าสนใจคือ ในกลุ่มที่มีหัวหน้าแบบอัตตาธิปไตยก่อน แล้วต่อมามีหัวหน้าแบบปล่อยปละละเลย จะมีการแสดงความก้าวร้าวมากเมื่อได้หัวหน้าประเภทหลัง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะในขณะที่มีหัวหน้าแบบเผด็จการ หรืออัตตาธิปไตย ซึ่งกระตุ้นให้ลูกน้องมีความก้าวร้าวมาก แต่ลูกน้องต้องอดกลั้นความโมโหและความอยากก้าวร้าวเอาไว้ จนสามารถประพฤติได้อย่างอิสระ เมื่อมีหัวหน้าที่ไม่เอาใจใส่งานมากนัก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชอว์ (Shaw, 1955) ได้ศึกษาอิทธิพลของผู้นำแบบประชาธิปไตย เปรียบเทียบกับผู้นำแบบอัตตาธิปไตย โดยใช้นิสิตชายกลุ่มละ ๕ คน ร่วมกันคิดคำตอบเลขคณิต ๓ ข้อ โดยวิธีเขียนสารติดต่อกัน ผลปรากฏว่ากลุ่มที่มีหัวหน้าแบบเผด็จการทำงานได้เร็วกว่า และมีคำตอบถูกมากกว่ากลุ่มที่มีหัวหน้าแบบประชาธิปไตย แต่

สมาชิกในกลุ่มแบบประชาธิปไตยพอใจในกลุ่มของตนมากกว่าสมาชิกในกลุ่มแบบเผด็จการนอกจากนี้ ชอว์ ยังพบผลวิจัยที่ทำให้เชื่อว่าการเป็นหัวหน้าที่ดีแบบอัตตาธิปไตยนั้น เป็นได้ง่ายกว่าการเป็นหัวหน้าที่ดีแบบประชาธิปไตยมาก

ส่วนการทดลองในประเทศไทยนั้น โกศล มีคุณ (๒๕๑๘) ได้ศึกษาอิทธิพลของหัวหน้าแบบประชาธิปไตย และแบบอัตตาธิปไตย ที่มีต่อขวัญ กำลังใจในการทำงานของลูกน้อง และประสิทธิภาพในการทำงานของกลุ่ม โดยเปรียบเทียบกลุ่มที่ทำงานในภาวะที่ตึงเครียดมากกับตึงเครียดน้อยด้วย รายละเอียดในการทดลองนี้คือ นิสิตหญิงอาสาสมัครในวิทยาลัยครู จังหวัดราชบุรี จำนวน ๖๐ คน ได้รับเชิญมาร่วมในการทดลอง ผู้วิจัยได้แบ่งนิสิตหญิงเข้ากลุ่มย่อยกลุ่มละ ๓๐ คน และให้สมาชิกแต่ละกลุ่มร่วมกันทำงานไขอักษร คือให้หาคำหรือข้อความมาแทนตัวเลขหรือตัวอักษรที่มีอยู่ในบทร้อยกรองเพื่อให้บทประพันธ์นั้นอ่านได้ความสมบูรณ์ขึ้น สมาชิกในกลุ่มต้องเอาคำไขของตนมารวมกันและช่วยกันคิดต่อเติมจนสมบูรณ์

หัวหน้าของทุกกลุ่มในการทดลองนี้ คือผู้ที่ถูกเลือกโดยผู้วิจัยจับฉลากจากสมาชิกในแต่ละกลุ่มแล้วแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้าในกลุ่มนั้น ๆ หัวหน้าแบบอัตตาธิปไตย คือผู้ที่ได้รับคำแนะนำจากผู้ทดลองให้แสดงบทบาทดังต่อไปนี้คือ เป็นผู้กำหนดจุดมุ่งหมายของกลุ่ม ถือความคิดเห็นของตนเป็นใหญ่ ไม่เปิดโอกาสให้ลูกน้องแสดงความคิดเห็นมากนัก ออกคำสั่งแทนการขอร้อง เป็นผู้ตัดสินชี้ขาดปัญหาของกลุ่มเพียงผู้เดียว การแบ่งหรือมอบหมายงานนั้น หัวหน้าแบบอัตตาธิปไตยจะกระทำเอง โดยไม่ขอความคิดเห็นจากสมาชิกอื่นๆ นอกจากนี้หัวหน้าแบบอัตตาธิปไตยยังได้รับอักษรไขความมากกว่าลูกน้อง ทำให้เป็นผู้ที่สามารถในการทำงานของกลุ่มมากกว่าลูกน้อง

ส่วนหวหน้าแบบประชาธิปไตย นอกจากจะได้อักษรไขความเป็นจำนวนเท่าเทียมกับลูกน้องของตนแล้ว ยังได้รับคำแนะนำจากผู้ทดลองให้ปฏิบัติตนในกลุ่มดังนี้คือ ยอมให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการวางนโยบายของกลุ่ม ยอมรับฟังความคิดเห็นและเหตุผลของสมาชิกอื่น มักพูดขอร้องแทนการออกคำสั่ง ให้มติของกลุ่มในการชี้ขาดปัญหา แบ่งหรือมอบงานโดยลูกน้องเลือกปฏิบัติได้

ได้มีการตรวจสอบว่าหัวหน้าทั้งหลายจะปฏิบัติตามบทบาทที่ได้รับมอบหมายหรือไม่ และลูกน้องจะสังเกตเห็นได้มากน้อยเพียงใด โดยก่อนจบการทดลองสมาชิกทุกกลุ่มได้ถูกสอบถามถึงลักษณะของหัวหน้าในกลุ่มของตน ผลปรากฏตามที่คาดหมายไว้ กล่าวคือสมาชิกในกลุ่มที่มี

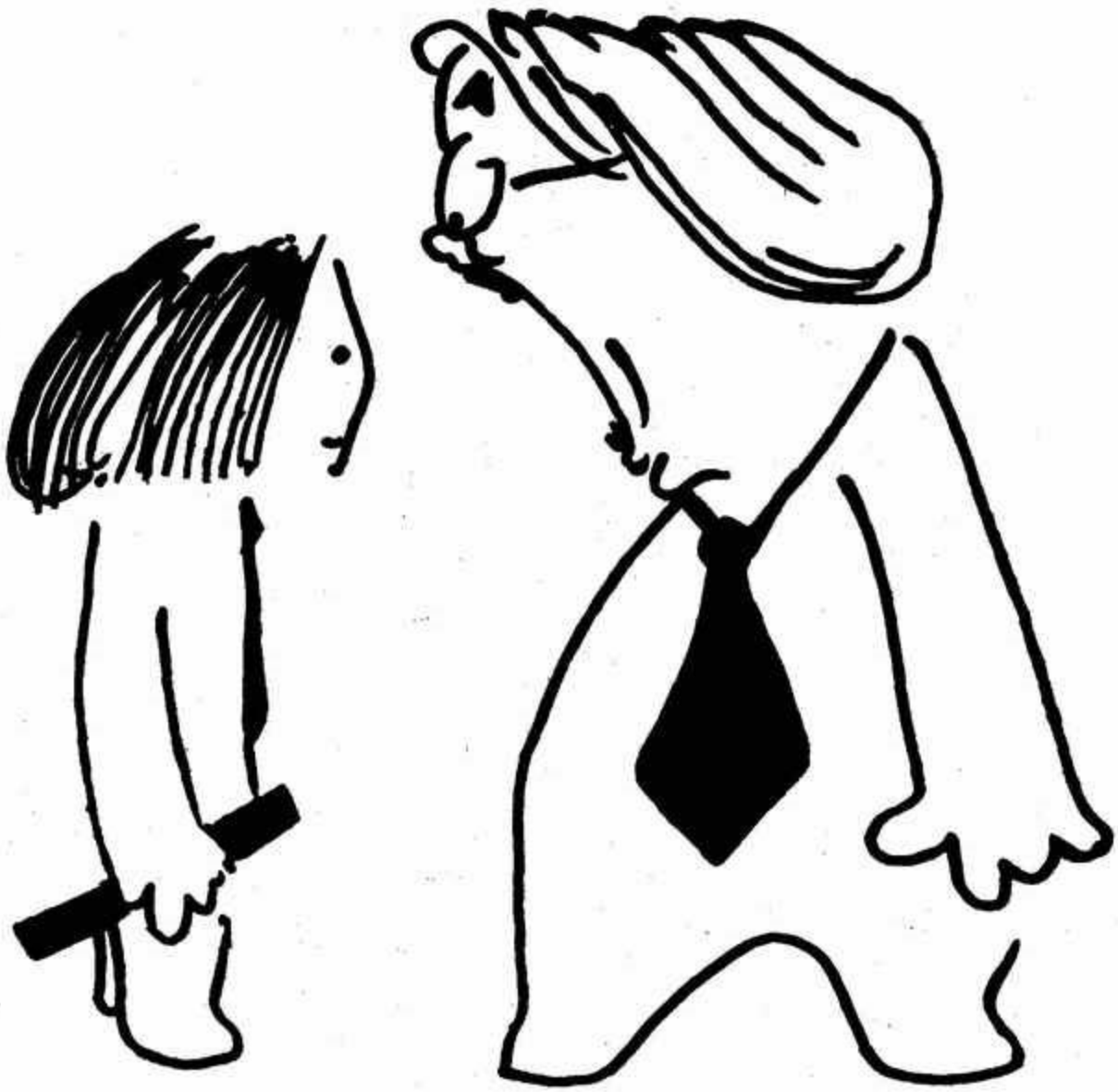
หัวหน้าแบบประชาธิปไตยรายงานว่าหัวหน้าของตนมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมาก ส่วนสมาชิกในกลุ่มที่มีหัวหน้าแบบอัตตาธิปไตยรายงานว่าหัวหน้าของตนมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยน้อย ความแตกต่างนี้อยู่ในระดับที่เชื่อมั่นได้พอประมาณ

ผลการทดลองของ โกศล มีคุณ (๒๕๑๘) ที่สำคัญคือ *สมาชิกในกลุ่มที่มีผู้นำแบบประชาธิปไตย มีขวัญและกำลังใจสูงกว่าสมาชิกในกลุ่มที่มีผู้นำแบบอัตตาธิปไตยอย่างเชื่อมั่นได้* แต่กลุ่มที่มีหัวหน้าแตกต่างกันนี้ มีประสิทธิภาพในการไขอักษรเท่าเทียมกัน ผลทั้งสองส่วนนี้สอดคล้องกับผลการวิจัยในต่างประเทศหลายเรื่อง นอกจากนี้การทดลองในกลุ่มคนไทยยังแสดงว่าสมาชิกในกลุ่มที่มีผู้นำแบบอัตตาธิปไตย และอยู่ในสภาวะตึงเครียด คือทำงานในขณะมีเสียงดังรบกวน จนผู้ร่วมงานพูดกันเกือบไม่ได้ยินนั้น มีขวัญและกำลังใจต่ำที่สุด ส่วนกลุ่มที่มีแนวโน้มว่าขวัญและกำลังใจของหัวหน้าและลูกน้องดีมากที่สุด และมีผลงานดีที่สุดด้วย คือกลุ่มที่มีหัวหน้าแบบประชาธิปไตยและทำงานในสภาวะปกติ

จึงอาจกล่าวได้ว่า การมีหัวหน้าแบบประชาธิปไตย และอัตตาธิปไตยนั้น จะทำให้ลูกน้องมีความพอใจในกลุ่มของตนแตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมีผลในทางอ้อมต่อการทำงานของกลุ่มได้แต่ไม่มากนัก ส่วนในสภาวะที่ตึงเครียดนั้น หัวหน้าควรเป็นแบบประชาธิปไตย จะช่วยผดุงขวัญและกำลังใจของลูกน้องของตนได้มาก

แต่ผลการทดลองทั้งของไทยและของต่างประเทศนี้ ไม่สอดคล้องกับผลการศึกษากลุ่มครูในโรงเรียนระดับประถมศึกษาในต่างจังหวัด ณรงค์ รมณียกุล (๒๕๑๗) ได้สร้างแบบวัดลักษณะของครูใหญ่ ๑๑๗ คน แล้วแบ่งออกเป็นผู้นำที่มีลักษณะต่าง ๆ ๓ แบบคือ ผู้นำแบบประชาธิปไตย ผู้นำแบบอัตตาธิปไตย และผู้นำแบบเสรีนิยมหรือปล่อยปละละเลย ซึ่งมีจำนวนเท่า ๆ กัน ต่อจากนั้นผู้วิจัยได้สอบถามครูใต้บังคับบัญชาของครูใหญ่เหล่านั้น แต่ไม่พบว่าลักษณะของผู้นำแบบต่าง ๆ ของครูใหญ่เหล่านี้มีความสัมพันธ์กับขวัญและกำลังใจของครูน้อยของตนแต่อย่างใด การที่อิทธิพลของลักษณะของผู้นำไม่เด่นชัดในกลุ่มตามธรรมชาตินี้ อาจเป็นเพราะมีอิทธิพลอย่างอื่นมาบดบัง หรือบิดเบือนอิทธิพลที่ต้องการศึกษานอกจากนี้อิทธิพลของลักษณะของผู้อำนาจมีผลเด่นชัดขึ้น ก็ต่อเมื่อได้รับการพิจารณาควบคู่ไปกับลักษณะอื่น ๆ ของผู้นำหรือของกลุ่ม

ตอน ๒. ผู้นำแบบแต่งตั้งและผู้นำแบบเลือกตั้ง



ผู้นำในอดีตนั้นส่วนมากได้มาจากการแต่งตั้ง กล่าวคือ อาจได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกกลุ่มหรือจากผู้นำคนปัจจุบัน ให้ดำรงตำแหน่งแทนตน เช่น ลูกชายคนแรกของหัวหน้าเผ่าจะได้รับเลือกจากบิดาให้ดำรงตำแหน่งแทนตน จะสังเกตได้ว่าผู้นำที่ได้มาจากการแต่งตั้งนั้น มีอำนาจภายนอกที่อยู่เหนือกลุ่มลอยหนุนหลัง เช่น อาจารย์ใหญ่ในโรงเรียนรัฐบาลจะได้รับการแต่งตั้งจาก อธิบดีที่ควบคุมโรงเรียนรัฐบาล หัวหน้าภาควิชาก็ได้รับการแต่งตั้งจากสภามหาวิทยาลัย เป็นต้น ส่วนหัวหน้าแบบเลือกตั้งนั้น เป็นบุคคลที่สมาชิกในกลุ่มส่วนมากยินยอมมอบอำนาจให้ปกครองตน

ในปัจจุบันนี้การมีหัวหน้าแบบเลือกตั้งกำลังเป็นที่นิยม เพราะเป็นวิถีทางแห่งประชาธิปไตยเข้าทำนองว่า *"ปลูกเรือนต้องตามใจผู้อยู่ ผูกอู่ต้องตามใจผู้นอน"* ฉะนั้นผู้เป็นลูกน้องใกล้ชิดทำงานร่วมกัน ควรจะเป็นผู้เลือกหัวหน้าเอง มีผู้เชื่อว่าหัวหน้าแบบเลือกตั้งจะทำให้กลุ่มมีประสิทธิภาพมากกว่าหัวหน้าแบบแต่งตั้ง แต่ความเชื่อนี้ยังไม่มีข้อสนับสนุนจากผลการวิจัยด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์มากนัก

นักจิตวิทยาสังคมรุ่นแรกที่สนใจศึกษาอิทธิพลของหัวหน้าแบบเลือกตั้งและแต่งตั้งคือ โกลแมนและแฟรส (Goldman & Fraas, 1965) หัวหน้าแบบเลือกตั้งนั้นเป็นผู้มีสมาชิกในกลุ่มลงคะแนนเสียงเลือกกันเอง ส่วนหัวหน้าแบบแต่งตั้งนั้นผู้ทำการทดลองเป็นผู้เลือก ในการทดลองนี้มีกลุ่มต่าง ๆ หลายกลุ่มซึ่งมีหัวหน้าประเภทใดประเภทหนึ่งในสองประเภทนี้ กลุ่มเหล่านี้ทำงานแก้ปัญหา โดยการตั้งคำถามได้ไม่เกิน ๒๐ ข้อ ประสิทธิภาพในการทำงานของกลุ่มนั้น วัดจากเวลาและจำนวนคำถามที่จะใช้ก่อนที่จะแก้ปัญหาได้ถูกต้อง ผลปรากฏว่า กลุ่มที่ผู้นำได้มาจากการเลือกตั้งนั้น แก้ปัญหาได้เร็วกว่า และใช้คำถามเป็นจำนวนน้อยกว่า กลุ่มที่มีผู้นำแบบแต่งตั้ง

สาเหตุที่หัวหน้าแบบเลือกตั้ง ทำให้กลุ่มมีประสิทธิภาพดีกว่าหัวหน้าแบบแต่งตั้ง ในการทดลองของโกลแมนและแฟรสนี้ อาจเป็นเพราะหัวหน้าที่ถูกเลือกตั้งโดยสมาชิกในกลุ่ม กับหัวหน้าที่ผู้ทดลองสุ่มเลือกแล้วแต่งตั้งนั้น มีลักษณะสำคัญที่แตกต่างกัน เช่น สมาชิกในกลุ่มอาจเลือกหัวหน้าของตนโดยพิจารณาจากความสามารถในการพูด ซึ่งอาจทำให้หัวหน้าที่ได้รับการเลือกตั้งมีความสามารถในการทำงานประเภทปัญหา ๒๐ คำถาม มากกว่าหัวหน้าแบบแต่งตั้งได้ ฉะนั้นการเปรียบเทียบหัวหน้าแบบเลือกตั้งกับหัวหน้าแบบแต่งตั้งนั้น จำเป็นที่จะต้องควบคุมลักษณะอื่น ๆ ที่สำคัญของหัวหน้าทั้งสองแบบนี้ให้เท่าเทียมกัน เพื่อที่จะศึกษาว่าถ้าหัวหน้าสองคนมีลักษณะต่างๆ คล้ายคลึงกัน แต่แตกต่างกันตรงที่ว่าคนหนึ่งได้รับการแต่งตั้ง อีกคนหนึ่งถูกเลือกตั้งขึ้นมา หัวหน้าสองแบบนี้จะทำให้ความพอใจของลูกน้องและผลงานของกลุ่มแตกต่างกันหรือไม่ เพียงใด

การทดลองเปรียบเทียบอิทธิพลของหัวหน้าแบบแต่งตั้งและเลือกตั้ง โดยศึกษาคู่กับสาเหตุอื่น ๆ นั้น กระทำในเวลาห้าปีต่อมา โดยฮอลแลนเดอร์และจูเลียน (Hollander and Julian, 1970) ผู้วิจัยคณะนี้ทำการทดลองย่อย ๆ ๓ เรื่องดังนี้ ในการทดลองครั้งแรก ฮอลแลนเดอร์ และจูเลียน ได้ใช้นิสิตปริญญาตรี ๘๐ คน ให้ทำงานเป็นกลุ่ม ๆ ละ ๔ คน และมีหัวหน้าซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการนัดแนะจากทำการทดลอง ให้ปฏิบัติตนในกลุ่มตามที่ผู้ทดลองกำหนดไว้ สมาชิกในกลุ่มทั้ง ๔ คนนี้จะนั่งอยู่ในคูหาแยกต่างหากจากกัน งานที่ทำคือการตัดสินดวงไฟสามดวง

ว่าดวงไหนดับก่อนกัน หัวหน้าเป็นผู้ที่ต้องตัดสินก่อนลูกน้องของตน แต่คนในกลุ่มนี้ไม่มีโอกาสพูดจากัน ผลปรากฏว่าลูกน้องมีแนวโน้มที่จะคล้อยตามการตัดสินของผู้นำแบบเลือกตั้ง มากกว่าผู้นำแบบแต่งตั้ง และขณะถูกสอบถามลูกน้อง ยอมรับว่าตนอยู่ใต้อิทธิพลของผู้นำที่ตนเลือก มากกว่าผู้นำที่ผู้ทดลองแต่งตั้งมา

ในการทดลองต่อมาผู้วิจัยคณะนี้ได้จัดให้กลุ่มได้เผชิญหน้ากัน และร่วมกันอภิปรายเป็นกลุ่ม เพื่อหัวหน้าจะได้มีการปฏิสัมพันธ์ใกล้ชิดกับลูกน้องมากยิ่งขึ้น ผู้ร่วมทดลองคือนิสิตปริญญาตรี ๑๓๖ คน แบ่งเป็นกลุ่ม ๆ ละ ๔ คน ครึ่งหนึ่งของกลุ่มทั้งหมดมีหัวหน้าแบบแต่งตั้ง อีกครึ่งหนึ่งมีหัวหน้าแบบเลือกตั้ง หัวหน้าทั้งสองประเภทนี้ ในการทดลองนี้ประกอบด้วยผู้มีความสามารถมากครึ่งหนึ่ง และสามารถน้อยอีกครึ่งหนึ่ง ลูกน้องในกลุ่มได้ถูกสอบถามความเห็นเกี่ยวกับผู้นำของตน ผลปรากฏว่า ลูกน้องรายงานว่าผู้นำแบบเลือกตั้งมีส่วนช่วยเหลือกลุ่มมากกว่า และมีความเหมาะสมกับตำแหน่งผู้นำ มากกว่าผู้นำแบบแต่งตั้ง นอกจากนี้ยังพบว่า ความสามารถในการทำงานของผู้นำแบบเลือกตั้งมีผลต่อการยอมรับของลูกน้องมาก กล่าวคือ *ผู้นำแบบเลือกตั้งต้องแสดงความสามารถเสมอ และต้องทำงานให้สำเร็จเสมอจึงจะเป็นที่ยอมรับของลูกน้อง มิเช่นนั้นแล้วผู้นำแบบเลือกตั้งอาจไม่ได้รับการสนับสนุนจากลูกน้อง และอาจเสียตำแหน่งผู้นำไปในที่สุด* ส่วนผู้นำแบบแต่งตั้งนั้นไม่ประสบกับเหตุการณ์เช่นนี้มากนัก

ในการทดลองเรื่องสุดท้ายในโครงการของฮอลแลนเดอร์และจูเลียนนั้น นิสิตชาย ๕๒ คน ครึ่งหนึ่งได้รับแต่งตั้งจากผู้ทำการทดลองให้เป็นผู้แทนกลุ่มของตน อีกครึ่งหนึ่งได้รับทราบว่าตนได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกในกลุ่มของตน ให้เป็นผู้แทนกลุ่มในการประชุมตกลงกับกลุ่มอื่น ๆ ผู้นำทั้งสองประเภทนี้ครึ่งหนึ่งได้รับแจ้งว่าตนได้รับการสนับสนุนจากลูกน้องมาก อีกครึ่งหนึ่งได้รับแจ้งว่าตนได้รับการสนับสนุนจากลูกน้องแต่เพียงเล็กน้อย ผลการวิจัยปรากฏว่าหัวหน้าแบบเลือกตั้งรู้สึกมีอิสระในการกระทำที่เบี่ยงเบนไปจากมติของกลุ่ม มากกว่าหัวหน้าแบบแต่งตั้ง โดยเฉพาะหัวหน้าแบบเลือกตั้งที่ทราบว่าตนได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มมาก จะมีความเบี่ยงเบนเช่นว่านี้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้หัวหน้าแบบแต่งตั้ง ยังแสดงความไม่แน่ใจในการสนับสนุนของลูกน้องของตนและต้องการเพิ่มปริมาณการสนับสนุนนี้ โดยการเขียนอธิบายการทำงานของตนให้ลูกน้องอ่านอย่างละเอียดมากกว่าหัวหน้าแบบเลือกตั้ง ในเรื่องนี้หัวหน้าที่ได้รับการเลือกตั้งและได้รับการสนับสนุนจากลูกน้องมากได้เขียนอธิบายการทำงานของตนแก่ลูกน้องน้อยที่สุด ส่วนผู้นำแบบแต่งตั้งและได้รับการสนับสนุนน้อยจะเขียนอธิบายการทำงานของตนแก่ลูกน้องมากที่สุด

การทดลองทั้งสามเรื่องของฮอลแลนเดอร์และจูเลียนนี้แสดงว่า หัวหน้าที่ได้รับเลือกตั้งและแต่งตั้งจะก่อให้เกิดความรู้สึกต่าง ๆ ในตัวหัวหน้าเอง และในตัวลูกน้องที่ผิดแปลกออกไป ซึ่งอาจแยกกล่าวได้

๒ ด้านคือ การรับรู้ของลูกน้องเกี่ยวกับหัวหน้าของตน และการรับรู้ของหัวหน้าเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน ในเรื่องการรับรู้ของลูกน้องนั้น ปรากฏว่าลูกน้องยอมรับอิทธิพลของหัวหน้าแบบเลือกตั้งมากกว่าหัวหน้าแบบแต่งตั้ง แต่ถ้าหัวหน้าปฏิบัติงานล้มเหลว หัวหน้าแบบเลือกตั้งผู้ด้อยสมรรถภาพมาแต่เดิมจะโดนเพ่งเล็งและลูกน้องจะเสื่อมศรัทธาอย่างง่ายดาย มากกว่าเมื่อหัวหน้าแบบแต่งตั้งผู้ด้อยสมรรถภาพประสบความล้มเหลว ส่วนทางด้านการรับรู้ของหัวหน้านั้น หัวหน้าแบบเลือกตั้งนั้นมีความมั่นใจในการสนับสนุนของลูกน้อง และการเป็นตัวแทนของกลุ่ม มากกว่าหัวหน้าแบบแต่งตั้ง ซึ่งสอดคล้องกับความรู้สึกของลูกน้องเฉพาะในกรณีที่หัวหน้าเป็นผู้มีความสามารถมากเท่านั้น ส่วนหัวหน้าแบบแต่งตั้งนั้น เป็นผู้ที่รู้สึกตัวว่าขาดการสนับสนุนจากลูกน้อง และต้องไฝ่หาการสนับสนุนนั้นเสมอ แต่การเป็นหัวหน้าแบบแต่งตั้งนั้นง่ายกว่าการเป็นหัวหน้าแบบเลือกตั้ง เพราะลูกน้องคาดหวังในความสามารถของหัวหน้าแบบแต่งตั้งน้อย แต่ถ้าหัวหน้าแบบแต่งตั้งทำงานสำเร็จด้วยดีก็จะได้รับความไว้วางใจและศรัทธาจากลูกน้องเพิ่มขึ้น

การศึกษาทดลองเรื่องหัวหน้าแบบแต่งตั้งและเลือกตั้งนี้มีน้อยมากแม้ในต่างประเทศ แต่ประเทศไทยเราได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษ โดยผู้เขียนได้สนับสนุนให้นิสิตปริญญาโทสาขาจิตวิทยาสังคมของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ทำการทดลองในเรื่องนี้สองคน จิรศักดิ์ เอี่ยมพงษ์ไพฑูรย์ (๒๕๑๘) ได้ศึกษาอิทธิพลของหัวหน้าแบบแต่งตั้ง และเลือกตั้งที่มีต่อการรับรู้ภายในกลุ่ม ส่วนประสงค์ สุรัยธนาภาส (๒๕๑๘) ได้ศึกษาอิทธิพลของผู้นำแบบแต่งตั้งที่มีต่อประสิทธิภาพในการทำงานของกลุ่ม

การทดลองของนิสิตไทยทั้งสองข้างบนนี้ เป็นการเก็บข้อมูลจากผู้ถูกทดลองกลุ่มเดียวกันโดยผู้วิจัยแต่ละคนมีตัวแปรที่ศึกษาแตกต่างกันมากมาย แต่มีตัวแปรตัวหนึ่งที่ใช้ด้วยกันคือ หัวหน้าแบบแต่งตั้งและเลือกตั้ง วิธีการทดลองคือ นิสิตชายจากวิทยาลัยครูในต่างจังหวัดแห่งหนึ่ง จำนวน ๑๒๐ คน ได้ถูกสุ่มเข้ากลุ่มเล็ก ๆ กลุ่มละ ๓ คน รวม ๔๐ กลุ่ม ครึ่งหนึ่งของกลุ่มเหล่านี้มีหัวหน้าแบบแต่งตั้ง และอีกครึ่งหนึ่งได้หัวหน้าแบบเลือกตั้ง แต่แท้ที่จริงแล้วหัวหน้าทั้งสองแบบได้มาจากการเลือกโดยผู้ทดลองจับฉลากชื่อของสมาชิกคนหนึ่งใน ๓ คน ของกลุ่มขึ้นมา ถ้าเป็นกลุ่มประเภทที่มีหัวหน้าแบบแต่งตั้ง ผู้ทดลองก็ประกาศแต่งตั้งผู้ที่ถูกจับชื่อขึ้นมานั้นเป็นหัวหน้า แต่ถ้าเป็นกลุ่มประเภทที่มีหัวหน้าแบบเลือกตั้ง ผู้ทดลองก็จัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นภายในกลุ่ม โดยสมาชิกแต่ละคนเสนอชื่อหัวหน้าได้ ๒ ชื่อ จากนั้นผู้ทดลองก็นำชื่อที่จับสลากได้มาประกาศแก่กลุ่มว่า เป็นผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งสูงที่สุด สาเหตุที่ต้องทำเช่นนี้ ก็เพื่อที่จะให้หัวหน้าทั้งสองประเภทมีลักษณะต่าง ๆ คละกันไป และแตกต่างกันแต่เพียงว่าได้ชื่อว่าเป็นหัวหน้าแบบแต่งตั้งหรือเลือกตั้งเท่านั้น

แต่ละกลุ่มทำงาน ๔ ชิ้นด้วยกัน เป็นงานที่ยากเพราะต้องอธิบายภาพหยดหมึกที่คลุมเครือมาก ๒ ภาพ และภาพที่คลุมเครือน้อยอีก ๒ ภาพ ซึ่งเป็นงานง่าย กลุ่มต่าง ๆ ทำงานสองประเภทนี้สลับก่อนหลัง



แตกต่างกันไป หลังจากที่กลุ่มทำงานเสร็จประเภทหนึ่งแล้ว สมาชิกในกลุ่มก็ตอบแบบสอบถามต่าง ๆ หลังจากนั้นก็ทำงานประเภทที่สองต่อไป แล้วตอบแบบสอบถามปิดท้ายการทดลอง

จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวกับการรับรู้ของหัวหน้าและการรับรู้ของลูกน้อง จิรศักดิ์ (๒๕๑๘) พบว่าผู้นำแบบเลือกตั้งมีขวัญและกำลังใจในการทำงานดีกว่าผู้นำแบบแต่งตั้งอย่างเห็นได้ชัด การเลือกตั้งหรือแต่งตั้งหัวหน้าไม่ทำให้หัวหน้ารับรู้ในเรื่องอื่น ๆ แตกต่างกันมากนัก แต่ทำให้การรับรู้ของลูกน้องแตกต่างกัน กล่าวคือในกลุ่มที่มีหัวหน้าแบบเลือกตั้ง ลูกน้องมีความกระตือรือร้นมากกว่า และมีความมั่นใจว่าตนจะได้รับตำแหน่งหัวหน้าในคราวหน้า มากกว่าลูกน้องในกลุ่มที่มีหัวหน้าแบบแต่งตั้งอย่างเชื่อมั่นได้สูง แต่น่าประหลาดที่ลูกน้องในกลุ่มที่มีหัวหน้าแบบแต่งตั้งมีทัศนคติที่ดีต่อการเป็นลูกน้อง มากกว่าลูกน้องในกลุ่มที่มีหัวหน้าแบบเลือกตั้ง นอกจากนี้ การรับรู้ของลูกน้องต่อหัวหน้ายังแตกต่างกันในกลุ่มทั้งสองประเภทนี้ กล่าวคือ ลูกน้องที่มีผู้นำแบบเลือกตั้งมีความพอใจในหัวหน้าของตนมากกว่าลูกน้องที่มีหัวหน้าแบบแต่งตั้งอย่างเชื่อมั่นได้สูง

ผลจากการนำเสนอของ จิรศักดิ์ พอสรุปได้ว่าหัวหน้าแบบเลือกตั้งมีผลดีต่อหัวหน้าเองต่อลูกน้องและต่อทัศนคติของลูกน้องที่มีต่อหัวหน้าของตน ส่วนการมีหัวหน้าแบบแต่งตั้ง จะทำให้ลูกน้องมีทัศนคติที่ดีต่อการเป็นผู้ตาม

ประสงค์ (๒๕๑๘) ได้วิเคราะห์อิทธิพลของแบบของหัวหน้าที่มีต่อผลการทำงานของกลุ่ม ปรากฏว่าการมีหัวหน้าแบบเลือกตั้งหรือแต่งตั้งไม่ทำให้กลุ่มมีประสิทธิภาพแตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะผลผลิตของกลุ่มย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถของหัวหน้าและลูกน้อง ซึ่งในการทดลองนี้ กลุ่มที่มีหัวหน้าแบบแต่งตั้งและเลือกตั้งไม่แตกต่างกันในคุณสมบัติที่กล่าวถึงข้างบนนี้ ส่วนอิทธิพลร่วมระหว่างแบบของหัวหน้าและประเภทของงานนั้นมีผลต่อการแผ่อิทธิพลของหัวหน้า กล่าวคือพบว่ากลุ่มที่มีหัวหน้าแบบเลือกตั้ง ขณะทำงานที่คลุมเครือน้อยนั้น หัวหน้ามีอิทธิพลต่อลูกน้องน้อยที่สุด แตกต่างจากขณะที่กลุ่มทำงานที่คลุมเครือมาก

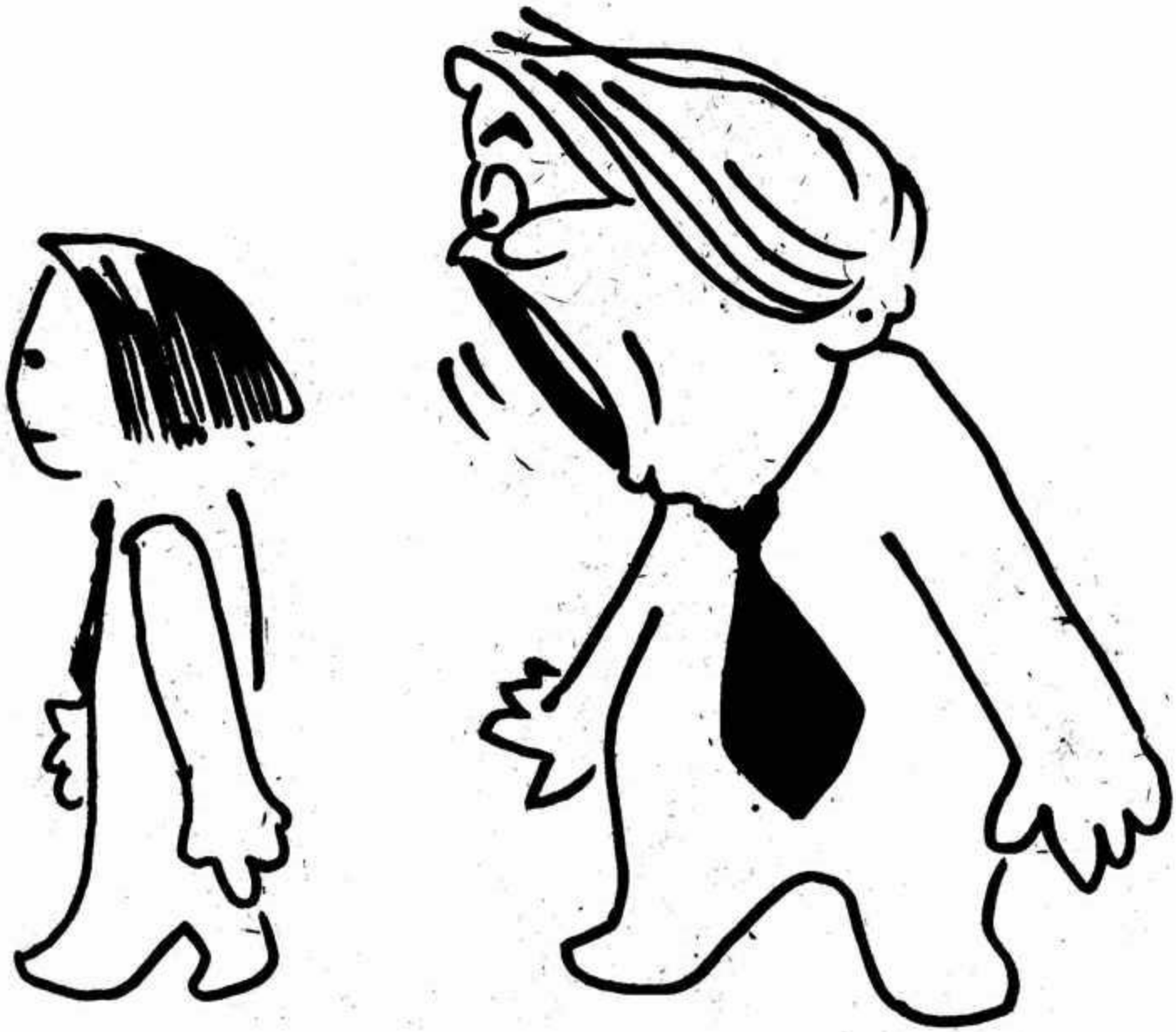


และแตกต่างจากกลุ่มที่มีหัวหน้าแบบแต่งตั้งและทำงานในทั้งสองสภาวการณ์นั้นอย่างเห็นได้ชัด

สรุปได้ว่าการมีหัวหน้าแบบแต่งตั้งหรือเลือกตั้งนั้นไม่มีอิทธิพลทางตรงต่อผลการทำงานของกลุ่ม แต่มีผลต่อความพอใจและความกระตือรือล้นของสมาชิกในกลุ่ม ซึ่งอาจทำให้แบบการแสวงหาผู้นำนั้นมีผลทางอ้อมต่อการทำงานในกลุ่มได้ จึงกล่าวได้ว่าถ้าการเลือกตั้งและแต่งตั้งผู้นำของกลุ่มโดยอาศัยเกณฑ์ในการเลือกแบบเดียวกัน ผู้นำที่ได้มานั้นจะไม่ทำให้การทำงานของกลุ่มแตกต่างกันได้ แต่ถ้าในการเลือกตั้ง ผู้เลือกคือสมาชิกในกลุ่มใช้เกณฑ์หนึ่ง แต่ในการแต่งตั้งผู้นำนั้นผู้ทำการแต่งตั้งใช้เกณฑ์ที่แตกต่างไป ก็ย่อมทำให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อประสิทธิภาพในการทำงานของกลุ่มนั้น ๆ ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเกณฑ์ในการแสวงหาผู้นำนั้น มากกว่าที่จะขึ้นอยู่กับแบบการแสวงหาผู้นำที่กล่าวมานี้

นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตว่า ผู้นำแบบเลือกตั้งนั้นมีความน้าวโน้มที่จะใช้อำนาจในหน้าที่ของตนน้อยกว่าผู้นำแบบแต่งตั้ง โดยเฉพาะในกลุ่มคนไทย ทั้งนี้อาจเป็นเพราะผู้นำแบบเลือกตั้งมีความรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณลูกน้อง ในการที่ลูกน้องยอมมอบอำนาจการปกครองให้ตน จึงทำให้หัวหน้าแบบเลือกตั้งใช้อำนาจในตำแหน่งของตนอย่างประหยัด อีกสาเหตุหนึ่งคือความต้องการทำตนให้เป็นที่น่าพอใจของลูกน้อง เพื่อลูกน้องจะได้เลือกตนอีกในคราวต่อไป ข้อคิดนี้น่าจะได้มีการวิเคราะห์วิจัยต่อไปว่า จะมีความเที่จจริงเพียงไร

ตอน ๓. ผู้นำแบบหมุนเวียนและแบบไม่หมุนเวียน



ผู้นำแบบหมุนเวียนก็เป็นวิวัฒนาการทางสังคมอีกชนิดหนึ่ง ซึ่งคนสมัยใหม่เชื่อว่าเป็นวิถีทางแห่งประชาธิปไตย คือสมาชิกในกลุ่มผลัดกันเป็นผู้นำ บุคคลส่วนมากมีความเชื่อว่าในปัจจุบันหัวหน้ากับลูกน้อง มีความสามารถใกล้เคียงกัน ส่วนประสบการณ์และความชำนาญของผู้ที่เป็นหัวหน้าอยู่แต่เดิมนั้น มีความสำคัญน้อยกว่าความพอใจของลูกน้องผู้หวังจะได้เป็นหัวหน้าบ้างในอนาคต ส่วนผลร้ายที่มีต่อขวัญและกำลังใจของผู้นำในกลุ่มที่มีการหมุนเวียนผู้

นำนั้น บุคคลส่วนมากนักจะมองข้ามไป โดยสิ้นเชิง รวมความแล้วสังคมและค่านิยมในปัจจุบันให้ความสำคัญแก่ลูกน้องมากกว่าผู้นำ

ความคิดเห็นในเรื่องประโยชน์และโทษของการมีผู้นำแบบหมุนเวียนและไม่หมุนเวียนนี้ ยังไม่มีหลักฐาน ซึ่งได้มาจากวิธีการวิจัยทางวิทยาศาสตร์มาสนับสนุนมากนัก แม้ในต่างประเทศก็มีผู้ศึกษาผลของการหมุนเวียนผู้นำไว้น้อยมาก แต่ความนิยมในการปฏิบัติในเรื่องนี้กลับเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะในวงการมหาวิทยาลัย ผู้บริหารแทบทุกตำแหน่งมีกำหนดเวลาว่า จะอยู่ในตำแหน่งได้เพียง ๔ ปีบ้าง ๒ ปีบ้าง เป็นต้น แล้วเปลี่ยนให้สมาชิกอื่นในกลุ่มมาเป็นผู้บริหารแทน

การทดลองที่ใกล้เคียงกับปรากฏการณ์การหมุนเวียนผู้นำกระทำโดย เคลลี่ (Kelley, 1951) ผู้กำหนดให้นิสิตในมหาวิทยาลัยมิชิแกนกลุ่มละ ๘ คน ร่วมกันเรียงอิฐเป็นแบบแผนต่าง ๆ เคลลี่ได้กำหนดตำแหน่งในการทำงานไว้ ๒ ประเภทคือ ตำแหน่งสูงเป็นผู้ออกแบบและออกคำสั่งในการเรียงอิฐ ส่วนตำแหน่งต่ำเป็นผู้รับคำสั่งและเรียงอิฐตามคำสั่งนั้น จะเห็นได้ว่าผู้มีตำแหน่งสูงเปรียบเสมือนหัวหน้าของผู้มีตำแหน่งต่ำ เคลลี่กำหนดให้ครึ่งหนึ่งของนิสิตในแต่ละกลุ่มมีตำแหน่งสูง อีกครึ่งหนึ่งมีตำแหน่งต่ำ โดยวิธีจับสลากและแยกห้องกันทำงานตามตำแหน่งนั้น ๆ กลุ่มหลายกลุ่มนี้ครั้งหนึ่งเคลลี่แจ้งให้ทราบว่าจะมีการหมุนเวียนตำแหน่งในการทำงานครั้งหลัง ๆ ส่วนอีกครึ่งหนึ่งของจำนวนกลุ่มทั้งหมดสมาชิกทุกคน ทราบว่าตนจะอยู่ในตำแหน่งเดิมตลอดไป นิสิตทั้ง ๘ คน ในแต่ละกลุ่มนั้นเป็นเพศเดียวกัน ในขณะทำงานผู้ทดลองเปิดโอกาสให้สมาชิกในกลุ่มทั้ง ๘ คน ติดต่อสื่อสารกันได้โดยการเขียนข้อความลงในกระดาษแล้วผู้ช่วยผู้ทดลองเป็นผู้รับส่งสารนั้น ข้อความในสารจะเป็นอะไรก็ได้ไม่จำกัด เมื่อการเรียงอิฐเสร็จสิ้นลงแล้ว สมาชิกในกลุ่มทั้งหมดตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับความพอใจในการทำงานในกลุ่ม การทำงานในแต่ละกลุ่มนี้จบลงก่อนที่จะมีการหมุนเวียนผู้นำจริง ๆ จากนั้นผู้ทดลองจึงนำคำตอบในแบบสอบถาม และเนื้อหาในสารที่สมาชิกในกลุ่มเขียนถึงกันไปวิเคราะห์

ผลปรากฏว่าบุคคลผู้ที่มีตำแหน่งต่ำแทบทุกคนต้องการจะเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น ส่วนบุคคลที่มีตำแหน่งสูงอยู่แล้วก็พอใจในตำแหน่งของตน และต้องการจะอยู่ในตำแหน่งที่ทรงเกียรตินี้ให้นานที่สุด กลุ่มที่มีการหมุนเวียนผู้นำแตกต่างกับกลุ่มที่ไม่มีการหมุนเวียนผู้นำคือ ผู้อยู่ในตำแหน่งต่ำในกลุ่มที่ไม่หมุนเวียนผู้นำจะส่งสารที่ไม่ตรงกับงานที่ทำ มากกว่าผู้อยู่ในตำแหน่งเท่าเทียมกันในกลุ่มที่มีการหมุนเวียนผู้นำ นอกจากนี้ยังพบว่าผู้ที่อยู่ในตำแหน่งต่ำในกลุ่มที่ไม่มีการหมุนเวียนผู้นำ และผู้ที่อยู่ในตำแหน่งสูง

ในกลุ่มที่มีการหมุนเวียนผู้นำ เป็นผู้ที่มีความก้าวร้าวและมุ่งร้ายต่อสมาชิกอื่น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะผู้มีตำแหน่งต่ำมีความอิจฉาริษยาผู้อยู่ในตำแหน่งที่สูงกว่าตน หรือที่อยู่ในตำแหน่งที่สูงแล้วกลัวว่าผู้อื่นจะมาแย่งตำแหน่งของตน

จะเห็นได้จากการทดลองของเคลลี่ว่า ในกลุ่มที่ไม่มีการหมุนเวียนผู้นำนั้น มีผลดีต่อความรู้สึกของผู้นำแต่ทำให้ผู้ตามมีปัญหาและก้าวร้าว ส่วนในกลุ่มที่มีการหมุนเวียนผู้นำนั้นผู้นำเองจะเป็นผู้มีปัญหา แต่ผู้ตามมีความหวังที่จะเลื่อนตำแหน่ง และมีปัญหาน้อยกว่าผู้ตามในกลุ่มหมุนเวียนผู้นำ

กลุ่มในการทดลองของเคลลี่ เป็นกลุ่มที่มีลักษณะประหลาด คือมีผู้นำเป็นจำนวนเท่า ๆ กับผู้ตาม ฉะนั้นจึงมิใช่กลุ่มที่คล้อยตามธรรมชาติ อันประกอบด้วยผู้นำเพียงคนเดียวเป็นส่วนมาก ผู้เขียนเห็นความจำเป็นที่จะทำการทดลองว่า กลุ่มที่ประกอบด้วยหัวหน้าหนึ่งคน และลูกน้องตั้งแต่สองคนขึ้นไป และเป็นกลุ่มประเภทที่มีการหมุนเวียนผู้นำ จะมีอิทธิพลต่อความพอใจและการรับรู้บทบาทของหัวหน้า และลูกน้องอย่างไร จิรศักดิ์ เอี่ยมพงษ์ไพฑูรย์ (๒๕๑๘) จึงได้รับการสนับสนุนให้ทำการวิจัยอิทธิพลของหัวหน้าแบบหมุนเวียน กับหัวหน้าแบบไม่หมุนเวียนควบคู่ไปกับหัวหน้าแบบเลือกตั้ง และหัวหน้าแบบแต่งตั้ง อันเป็นคุณสมบัติสำคัญของกลุ่มต่างๆ ในประเทศไทยในปัจจุบัน

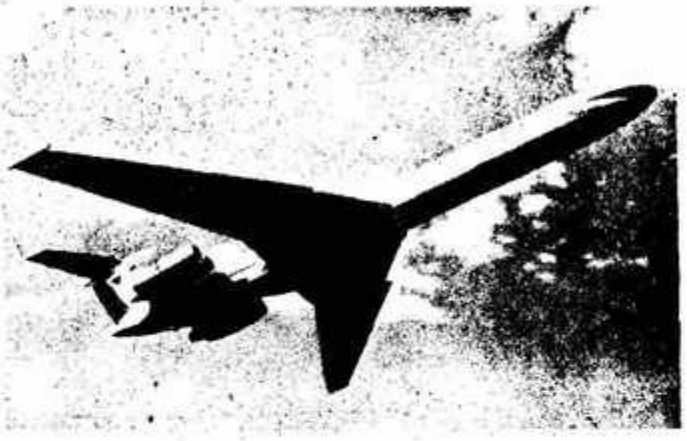
รายละเอียดในการทดลองของจิรศักดิ์ ได้กล่าวมาในภาคก่อน และพอจะสรุปได้ว่ากลุ่มที่มีขนาด ๓ คน ทั้ง ๔๐ กลุ่มนั้น ครึ่งหนึ่งเป็นกลุ่มที่มีหัวหน้าแบบเลือกตั้ง อีกครึ่งหนึ่งมีหัวหน้าแบบแต่งตั้ง ในกลุ่มที่มีหัวหน้าแบบเลือกตั้งนั้น สิบกลุ่มได้รับแจ้งให้ทราบว่า จะมีการทำงานอื่น ๆ อีกเมื่อกลุ่มทำงานทั้ง ๔ ชิ้นที่ให้นี้เสร็จเรียบร้อยแล้ว และจะมีการเปลี่ยนผู้นำใหม่ โดยใช้วิธีการเลือกตั้งเหมือนเดิม ส่วนอีกแต่หัวหน้าจะเป็นคนเดิม ส่วนในกลุ่มที่มีผู้นำแบบแต่งตั้งสิบกลุ่มได้รับแจ้งเรื่องการหมุนเวียนผู้นำ แต่ความจริงแล้วการทดลองสิ้นสุดลงเมื่อกลุ่มทำงานทั้ง ๔ ชิ้นเสร็จสิ้นลง จึงไม่มีการหมุนเวียนผู้นำจริง ๆ

ผลปรากฏว่าการแจ้งว่าจะไม่มีการหมุนเวียนผู้นำมีผลดีต่อหัวหน้าดังนี้คือ หัวหน้าในกลุ่มที่ไม่มีการหมุนเวียนผู้นำรู้สึกว่าตนมีความเหมาะสม และมีความกระตือรือร้นในการทำงาน และมีความมั่นใจว่าตนจะได้รับตำแหน่งผู้นำต่อไปอีก มากกว่าหัวหน้าในกลุ่มที่มีการหมุนเวียนผู้นำอย่างเชื่อมั่นได้ นอกนอกจากนี้หัวหน้าในกลุ่มที่ไม่มีการหมุนเวียนผู้นำ ยังมีขวัญ และกำลังใจดีกว่าหัวหน้าในกลุ่มที่มีการหมุนเวียนผู้นำอย่างเห็นได้ชัด นอกจากนี้หัวหน้าที่ได้รับแต่งตั้งในกลุ่มที่ไม่มีการหมุนเวียนผู้นำ ยังมีความพอใจในตำแหน่งของตน มีความกระตือรือร้นในการทำงาน มากกว่าหัวหน้าที่ได้รับแต่งตั้งเช่นกันแต่อยู่ในกลุ่มที่มีการหมุนเวียนผู้นำ นอกจากนี้หัวหน้าแบบเลือกตั้งในกลุ่มที่ไม่มีการหมุนเวียนผู้นำ มีขวัญและมีกำลังใจในการทำงานดีที่สุด

ส่วนในรายงานของลูกน้องปรากฏว่า *ในกลุ่ม*

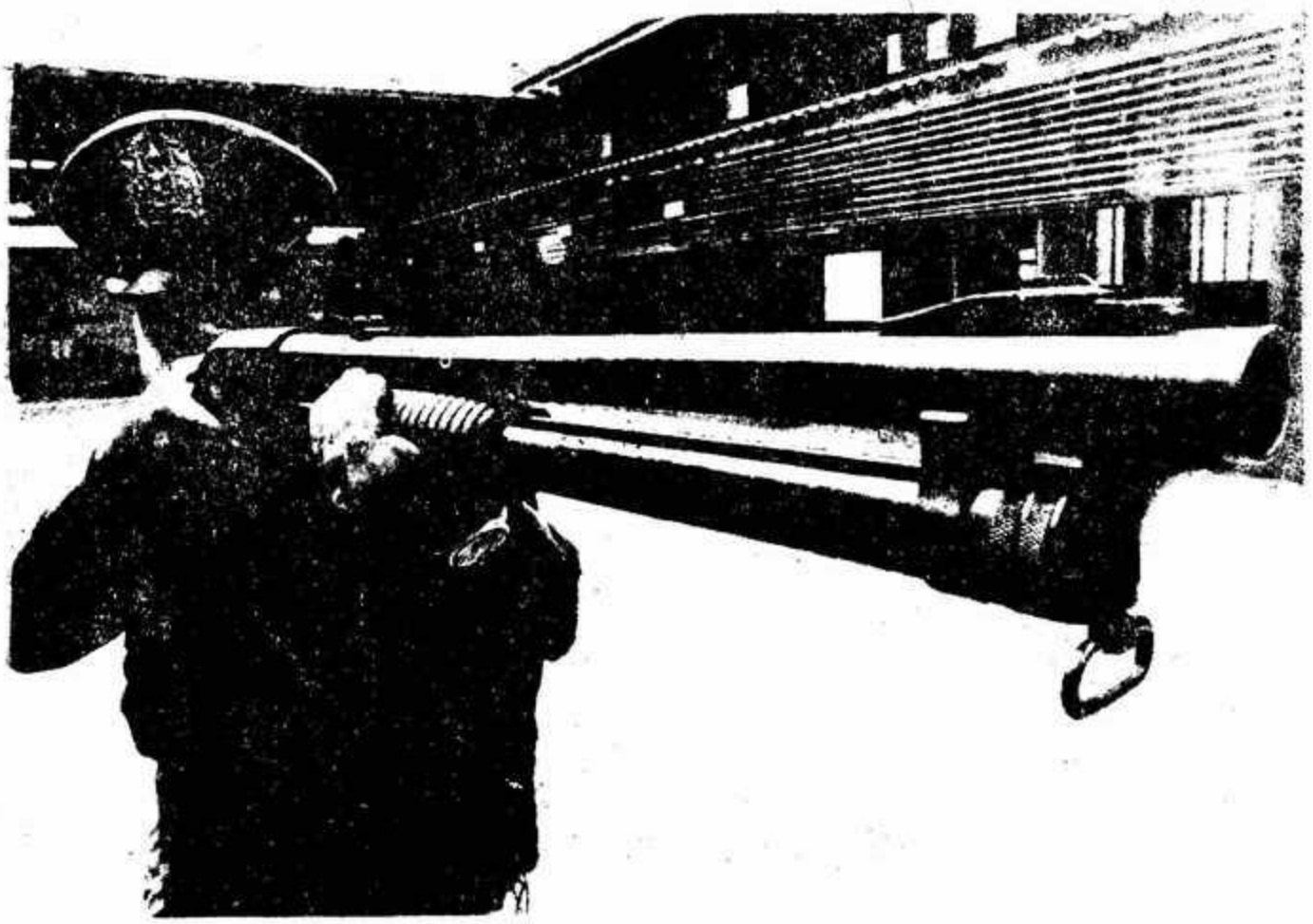
ที่มีผู้นำแบบเลือกตั้งและมีการหมุนเวียนผู้นำนั้น ลูกน้องมีความกระตือรือล้นในการทำงานมากที่สุด และมีความมั่นใจว่าจะได้รับตำแหน่งหัวหน้ามากที่สุดส่วนในกลุ่มที่มีผู้นำแบบแต่งตั้ง และไม่มีการหมุนเวียนผู้นำนั้น ลูกน้องมีทัศนคติที่ดีต่อตำแหน่งของตนมากที่สุด นอกจากนี้ลูกน้องยังรายงานเกี่ยวกับหัวหน้าของตนดังนี้คือ ในกลุ่มที่มีหัวหน้าแบบเลือกตั้งและไม่มีการหมุนเวียนผู้นำนั้น ลูกน้องมีความพอใจในหัวหน้าของตนมากที่สุด ส่วนในกลุ่มที่มีหัวหน้าแบบแต่งตั้งและไม่มีการหมุนเวียนผู้นำนั้น ลูกน้องรายงานว่าหัวหน้าของตนมีความก้าวร้าวมากที่สุด

การทดลองเรื่องผู้นำแบบหมุนเวียน และแบบไม่หมุนเวียนทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ให้ผลสอดคล้องกันในเรื่องที่สำคัญคือ การไม่หมุนเวียนผู้นำมีผลดีต่อจิตใจและการปฏิบัติงานของหัวหน้า ส่วนกลุ่มที่มีการหมุนเวียนผู้นำนั้นมีผลเสียต่อจิตใจและการปฏิบัติงานของหัวหน้า แต่กลับไม่มีผลดีโดยตรงต่อจิตใจและการปฏิบัติงานของลูกน้อง นอกจากจะเป็นกลุ่มชนิดที่มีหัวหน้าแบบเลือกตั้ง ทำให้ลูกน้องมีความกระตือรือล้นในการทำงานมากที่สุด ส่วนผลการทดลองของจิรศักดิ์ซึ่งขัดกับผลการทดลองของเคลลีคือ ความก้าวร้าวของหัวหน้า ซึ่งเคลลีพบว่ามากในกลุ่มที่มีการหมุนเวียนผู้นำ แต่จิรศักดิ์พบว่าหัวหน้าแบบแต่งตั้งจะมีความก้าวร้าวมาก โดยเฉพาะในกลุ่มที่ไม่มีการหมุนเวียนผู้นำ ทำให้เข้าใจได้ว่าความก้าวร้าวในหัวหน้าไทยและเทศนี้เกิดจากแรงกระตุ้นที่ตรงข้ามกัน กล่าวคือหัวหน้าไทยจะก้าวร้าวมากเมื่อตนมีตำแหน่งอันไม่มั่นคงในกลุ่ม



จึงอาจสรุปได้ว่าหัวหน้าแบบหมุนเวียน จะมีขวัญและกำลังใจตลอดจนการปฏิบัติงานในกลุ่มด้อยกว่าหัวหน้าแบบไม่หมุนเวียน ทั้งนี้เพราะหัวหน้าแบบหมุนเวียนเกิดความรู้สึกวิตกกังกลที่จะถูกลดตำแหน่งในอนาคต ส่วนลูกน้องในกลุ่มที่มีหัวหน้าแบบหมุนเวียนนั้น จะมีขวัญกำลังใจและความกระตือรือล้นในการทำงานมาก เฉพาะในกรณีที่หัวหน้าแบบหมุนเวียนนั้นเป็นหัวหน้าแบบเลือกตั้งด้วย แต่อย่างไรก็ตามอาจสรุปได้ว่า การมีหัวหน้าแบบหมุนเวียนจะมีผลเสียต่อหัวหน้าและต่อการทำงานในกลุ่ม มากกว่าจะมีผลดีต่อลูกน้องในกลุ่ม โดยเฉพาะในสังคมไทย แต่ผู้เขียนก็ยังไม่มั่นใจในการสรุปเช่นนี้มากนัก จนกว่าข้อสรุปนี้จะได้รับการสนับสนุนจากผลการค้นคว้าวิจัยในประเทศไทย ให้มากกว่าในปัจจุบันนี้

ตอน ๔. ผู้นำแบบมุ่งงานและแบบมุ่งสัมพันธ์



นอกจากการวิเคราะห์ผู้นำโดยการพิจารณาสถานการณ์แวดล้อม ซึ่งมีผลให้บุคคลกลายเป็นผู้นำแบบต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นักจิตวิทยาสังคมยังได้ศึกษาทัศนคติและแรงจูงใจของผู้นำ ซึ่งมีผลทำให้ผู้นำมีการปฏิบัติต่อลูกน้องแตกต่างกันไป ฟีดเลอร์ (Fiedler 1967) ได้สร้างเครื่องมือวัดลักษณะของบุคคล ซึ่งสามารถจะบ่งชี้ว่า เมื่อบุคคลนั้นกลายเป็นผู้นำ จะมีลักษณะการติดต่อเกี่ยวกับลูกน้องอย่างไร และจะมีผลทำให้กลุ่มของตนเกิดประสิทธิภาพในการทำงานเพียงใด แบบสอบถามนี้สั้นและใช้ง่ายมาก โดยเฉพาะในหมู่ผู้ที่มีการศึกษา ฟีดเลอร์ให้ชื่อแบบสอบถามนี้ว่า LPC (Least–Preferred Coworkers Test) ผู้ตอบที่ได้คะแนนต่ำในแบบสอบถามนี้ได้ชื่อว่ามีลักษณะมุ่งงาน ส่วนผู้ที่ได้คะแนนสูงเป็นผู้ที่มีลักษณะมุ่งสัมพันธ์ ท่านผู้อ่านไม่จำเป็นจะต้องตอบแบบสอบถามนี้ เพื่อให้ทราบว่าท่านเป็นผู้นำแบบมุ่งงานหรือแบบมุ่งสัมพันธ์ ท่านจะทราบได้จากการบรรยายลักษณะของผู้นำทั้งสองแบบดังต่อไปนี้

ผู้นำแบบมุ่งงาน คือผู้ที่มีความต้องการอย่างแรงกล้าที่จะให้กลุ่มของตนทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้งานของกลุ่มสำเร็จลุล่วงไปอย่างรวดเร็ว และมีปริมาณและคุณภาพสูง ผู้นำชนิดนี้จะมีทัศนคติไม่ดีต่อลูกน้องซึ่งทำตนขัดขวางงานของกลุ่ม โดยลูกน้องคนนั้นอาจจะมีลักษณะด้อยสมรรถภาพ ขาดความฉลาดรอบคอบ เชื่องช้า หรือมีความเกียจคร้าน ผู้นำประเภทนี้จะเกี่ยวข้องกับลูกน้องของตน โดยมีวงจำกัดเฉพาะเรื่องการงาน มากกว่าจะเข้าไปเกี่ยวข้องในเรื่องส่วนตัวของลูกน้องของตน ผู้นำประเภทนี้จะเป็นผู้ให้รางวัลและลงโทษลูกน้องของตนตามลักษณะการทำงานของลูกนั้น ๆ ผู้นำชนิดนี้จะรู้สึกมีความสุขใจเมื่อลูกน้องมีความขยันขันแข็งในการทำงาน ของกลุ่ม

ส่วนผู้นำแบบมุ่งสัมพันธ์นั้น เป็นบุคคลที่มีความเห็นใจและเกรงใจลูกน้องของตน ไม่ต้องการที่จะใช้งานลูกน้องมากจนเกินไป เพราะเกรงจะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างตนเองกับลูกน้องเสื่อมลง ผู้นำประเภทนี้ให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในกลุ่ม และเชื่อว่าถ้ากลุ่มมีความสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นแล้ว จะทำให้งานของกลุ่มลุล่วงไปได้ ผู้นำประเภทนี้จะเกี่ยวข้องกับลูกน้องในเรื่องต่าง ๆ ไม่เฉพาะแต่ในเรื่องงานที่กลุ่มจะต้องทำเท่านั้น ผู้นำชนิดนี้จะพอใจเมื่อเห็นว่าสมาชิกในกลุ่มของตนรักใคร่กลมเกลียวกัน และตนมีสัมพันธภาพที่ดีกับลูกน้องทุกคน

เมื่อทราบลักษณะของผู้นำทั้งสองแบบแล้ว ผู้อ่านหลายท่านอาจรู้สึกว่า ท่านมีลักษณะของผู้นำทั้งสองแบบนี้ปะปนกัน ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ธรรมดามาก เพราะลักษณะผู้นำทั้งสองแบบที่กล่าวมานี้เป็นลักษณะที่ตรงกันข้าม และเป็นลักษณะที่แยกต่างหากจากกันโดยสิ้นเชิง แต่บุคคลส่วนมากจะมีลักษณะผสมของผู้นำทั้งสองแบบ แต่เป็นส่วนผสมที่มีปริมาณแตกต่างกันไป ทำให้บางคนมีแนวโน้มว่าจะเป็นผู้นำแบบมุ่งงาน บางคนเป็นผู้นำแบบมุ่งสัมพันธ์ได้

จากการวิจัยด้วยวิธีการทดลองหลายร้อยเรื่องของ ฟีดเลอร์ และคณะ (Fiedler 1697) สามารถจะสรุปผลการวิจัยที่สอดคล้องกันเข้าเป็นทฤษฎีได้ โดยฟีดเลอร์พบว่าทั้งผู้นำแบบมุ่งงาน และแบบมุ่งสร้างสัมพันธ์นั้นมีโอกาสที่จะกลายเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพได้เท่าเทียมกัน ถ้าได้เป็นผู้นำในกลุ่มที่มีลักษณะอันเหมาะสมกับลักษณะส่วนตัวของผู้นำนั้น คำถามที่สืบเนื่องก็คือ กลุ่มประเภทใดเล่าที่เหมาะสมกับผู้นำแบบมุ่งงาน หรือแบบมุ่งสัมพันธ์ ฟีดเลอร์แสดงหลักฐานการวิจัยว่า ผู้นำแบบมุ่งงานจะมีประสิทธิภาพในกลุ่มที่ยากในการที่จะปกครอง เช่น กลุ่มที่หัวหน้ามีอำนาจประจำตำแหน่งน้อย งานของกลุ่มก็เป็นงานสร้างสรรค์ ไม่มีขั้นตอนการทำงานที่แน่นอน เช่น งานวางแผน วางนโยบาย งานแก้ปัญหาต่าง ๆ ทางสังคม เป็นต้น นอกจากนี้กลุ่มที่ยากในการที่หัวหน้าจะปกครอง ยังอาจเป็นกลุ่มที่หัวหน้ากับลูกน้องไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่เกิดความขัดแย้งแตกแยก

เช่นกลุ่มที่หัวหน้ากับลูกน้องมีพื้นฐานทางสังคมแตกต่างกัน คือคนละชาติ คนละศาสนา หรือมีภูมิลำเนาในคนละภาคของประเทศ เป็นต้น

ส่วนหัวหน้าแบบมุ่งสัมพันธ์นั้น จะเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพสูงในกลุ่มที่ไม่ง่ายและไม่ยากที่จะปกครองจนเกินไปนัก เช่นกลุ่มที่ผู้นำมีอำนาจปานกลาง งานของกลุ่มก็ไม่ยากจนเกินไป มีขั้นตอนการทำงานมากพอประมาณ ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้ากับลูกน้องก็ไม่ถึงขั้นวิกฤต หรืออาจเป็นกลุ่มที่มีลักษณะบางลักษณะรุนแรงไปทางด้านง่ายในการจะปกครอง และบางลักษณะยากในการที่จะปกครอง ซึ่งเมื่อนำลักษณะเหล่านั้นมารวมกัน จะทำให้กลุ่มนั้นมีลักษณะรวมว่าไม่ง่ายและไม่ยากจนเกินไปที่จะปกครองตัวอย่างเช่น กลุ่มที่หัวหน้ามีอำนาจมาก แต่งานของกลุ่มยากและใหม่อยู่เสมอ ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้ากับลูกน้องก็ไม่ดีไม่เลวจนเกินไปนัก

การทดลองในต่างประเทศที่เกี่ยวกับหัวหน้าแบบมุ่งงาน เปรียบเทียบกับหัวหน้าแบบมุ่งสัมพันธ์นั้นมีมากมาย โดยฟีดเลอร์และนิสิตจิตวิทยาสังคมหลายรุ่นในมหาวิทยาลัยอิลินอยส์ ได้ร่วมกันศึกษากลุ่มประเภทต่าง ๆ ทั้งที่เป็นทางการ เช่น กลุ่มผู้สนใจวรรณคดี กลุ่มทหารในเครื่องบินทิ้งระเบิด กลุ่มนักกีฬาทีมฟุตบอล กลุ่มคนงานเป่าแก้ว กลุ่มคนงานถลุงเหล็ก กลุ่มนักสำรวจพื้นที่ ตลอดจนกลุ่มนิสิตในมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจเป็นกลุ่มที่มีสมาชิกต่างชาติต่างภาษากันด้วยเป็นต้น เมื่อนำผลการวิจัยมาประมวลกันแล้ว ทำให้เกิดภาพพจน์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับลักษณะของผู้นำ และลักษณะของกลุ่มที่จะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานของกลุ่มนั้น

ผู้เขียนเองในขณะทำปริญญาโททางจิตวิทยาสังคมได้มีส่วนร่วมในคณะของฟีดเลอร์ ทำการทดลองเพื่อเปรียบเทียบผู้นำที่มีลักษณะมุ่งงาน และมุ่งสัมพันธ์ในสถานการณ์ต่าง ๆ (Chemers, Fiedler, Lekhyananda & Stolurow, 1966 เลขยานนท์ คือนามสกุลเดิมของผู้เขียน) การทดลองในห้องปฏิบัติการเรื่องนี้ใช้กลุ่มซึ่งประกอบด้วย หัวหน้าชาวอเมริกันและมีลูกน้อง ๒ คน เป็นชาวอาหรับ ทุกคนเป็นนิสิตในมหาวิทยาลัยอิลินอยส์ในขณะนั้น กลุ่มชนิดนี้มีทั้งหมด ๒๗ กลุ่ม ซึ่งในบางกลุ่มมีหัวหน้าแบบมุ่งงาน บางกลุ่มมีหัวหน้าแบบมุ่งสัมพันธ์ หัวหน้าทั้งสองประเภทนี้ครั้งหนึ่งได้รับการฝึกฝนวิธีการที่จะทำงานกับคนต่างชาติคือชาวอาหรับ โดยฝึกให้รู้จักขนบธรรมเนียม และความรู้สึกนึกคิดของชาวอาหรับอีกครั้งหนึ่งเป็นกลุ่มควบคุม ได้รับการฝึกความรู้ทางภูมิศาสตร์ของประเทศอาหรับเหล่านั้น หลังการฝึกผู้นำแล้ว สมาชิกในแต่ละกลุ่มทั้ง ๒๗ กลุ่ม ทำงาน ๓ ประเภท คืองานที่มีแบบแผน งานที่ไม่มีแบบแผนแน่นอน และงานประเภทต่อรองของหุ้นส่วนในกิจการระหว่างประเทศ

ผลการทดลองปรากฏว่ากลุ่มที่มีหัวหน้าแบบ

มุ่งงาน ทำงานทั้งที่มีแบบแผนและไม่มีแบบแผน ได้ผลดีกว่ากลุ่มที่มีหัวหน้าแบบมุ่งสัมพันธ์ แต่ในการทำงานประเภทที่มีการต่อรอง กลุ่มที่มีหัวหน้าแบบมุ่งสัมพันธ์ทำงานได้ผลดีกว่ากลุ่มที่มีหัวหน้าแบบมุ่งงาน ส่วนการรายงานของสมาชิกถึงบรรยากาศภายในกลุ่มของตนนั้น ในกลุ่มที่มีหัวหน้าแบบมุ่งสัมพันธ์มีบรรยากาศดีกว่าในกลุ่มที่มีหัวหน้าแบบมุ่งงาน

ส่วนการฝึกหัวหน้าให้เข้าใจวัฒนธรรม และชีวิตจิตใจของลูกน้องซึ่งเป็นชาวต่างชาตินั้น ได้ผลดีมาก คือทั้งหัวหน้าแบบมุ่งงานและมุ่งสัมพันธ์นั้น ถ้าได้รับการฝึกให้ทราบถึงลักษณะของลูกน้องของตนแล้ว จะทำให้ผลงานของกลุ่มมีประสิทธิภาพสูงกว่าพวกที่ฝึกทางภูมิศาสตร์มาก

จะเห็นได้ว่ากลุ่มในการทดลองที่กล่าวมานั้นเป็นกลุ่มประเภทที่ยากในการที่หัวหน้าจะปกครอง กล่าวคือ เป็นกลุ่มที่หัวหน้ากับลูกน้องต่างชาติต่างภาษากัน ซึ่งจะทำให้ความสัมพันธ์ของหัวหน้ากับลูกน้องไม่สู้ดีนัก ส่วนอำนาจในกลุ่มของหัวหน้าก็มีน้อยมาก กลุ่มประเภทนี้หัวหน้าแบบมุ่งงานจึงมีประสิทธิภาพกว่ามากหัวหน้าแบบมุ่งสัมพันธ์ ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยอื่น ๆ ของฟีดเลอร์ และคณะด้วย

ส่วนการทดลองในประเทศไทย ไวรัช เจียมบรรจง (๒๕๑๘) ได้ใช้แบบสอบถาม LPC ของฟีดเลอร์ วัดเพื่อจำแนกประเภทของนักเรียนชายในชั้น ม.ศ. ๓ ของโรงเรียนมัธยมสาธิตแห่งหนึ่งได้นักเรียนที่มีลักษณะมุ่งงาน ๔๘ คน และนักเรียนที่มีลักษณะมุ่งสัมพันธ์อีก ๔๘ คน แล้วสุ่มนักเรียนเหล่านี้เข้ากลุ่มขนาด ๒ คน หรือ ๔ คน ขนาดใดขนาดหนึ่ง โดยจัดให้คนลักษณะเดียวกันอยู่กลุ่มเดียวกัน จากนั้นก็ให้กลุ่มเหล่านี้ทั้ง ๑๖ กลุ่ม ทำงานประเภทแก้ปัญหาแบบสร้างสรรค์ ๕ ชิ้นด้วยกัน ผลการวิจัยที่สำคัญคือ กลุ่มที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มุ่งงาน มีปริมาณและคุณภาพของงานดีกว่ากลุ่มที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มุ่งสัมพันธ์อย่างเชื่อมั่นได้มาก นอกจากนี้ยังพบว่ากลุ่มขนาด ๔ คน ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มุ่งงาน มีปริมาณการทำงานสูงกว่ากลุ่มขนาดเดียวกันที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มุ่งสัมพันธ์ และสูงกว่ากลุ่มขนาด ๒ คน ที่มีสมาชิกทั้งสองประเภท

จากการทดลองในห้องปฏิบัติการของ ไวรัช เจียมบรรจง (๒๕๑๘) แสดงว่าผู้ที่มีลักษณะมุ่งงานนั้นจะมีแรงจูงใจที่จะทำงานที่กลุ่มได้รับมอบหมายอย่างเต็มที่ และลักษณะมุ่งงานนี้จะส่งผลในการทำงานของกลุ่มอย่างเด่นชัด กลุ่มต่าง ๆ ในการทดลองนี้ไม่มีการแต่งตั้งหัวหน้า แต่สมาชิกทุกคนในกลุ่มมีลักษณะอย่างเดียวกัน คือมุ่งงาน หรือมุ่งสัมพันธ์ จึงทำให้สรุปได้ว่ากลุ่มใดมีสมาชิกที่มีลักษณะมุ่งงานเป็นจำนวนมากกลุ่มนั้นจะมีการทำงานที่ได้ผลดีกว่ากลุ่มที่สมาชิกมีลักษณะมุ่งสัมพันธ์

นอกจากนี้ได้มีผู้ศึกษาลักษณะของนักบริหารในวงราชการไทย โดยการใช้แบบสอบถาม LPC ของฟีดเลอร์ เขียว แสงหนุ่ม (๒๕๑๘) ได้ขอให้ข้าราชการในตำแหน่งผู้อำนวยการกอง และหัวหน้ากองในกระทรวงแห่งหนึ่งตอบแบบสอบถาม LPC แล้ว



วัดความรู้สึกเกี่ยวกับความสำเร็จในการทำงานและความพอใจของลูกน้องในกองนั้น ๆ ผลปรากฏเป็นที่น่าประหลาดใจว่า ผู้บริหารในกลุ่มตัวอย่างทั้ง ๖๘ คนนี้ มีอยู่เพียง ๑-๒ คนที่มีลักษณะมุ่งงานตามเกณฑ์ของฟีดเลอร์ นอกจากนั้นเป็นบุคคลที่มีลักษณะมุ่งสัมพันธ์เป็นส่วนมาก และหลายคนมีลักษณะมุ่งสัมพันธ์ที่สูงกว่าเกณฑ์ที่ฟีดเลอร์ตั้งไว้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ผู้วิจัยเรื่องนี้สามารถแบ่งผู้บริหารออกเป็นผู้นำแบบมุ่งสัมพันธ์สูงกับผู้นำแบบมุ่งสัมพันธ์ต่ำเท่านั้น ส่วนผู้นำแบบมุ่งงานมีน้อยจนไม่สามารถจะนำมาพิจารณาได้ เขียน แสงหนุ่ม และไวรัช เจียมบรรจง ใช้แบบสอบถามชนิดเดียวกันในปีเดียวกัน เขียนวัดผู้อยู่ในตำแหน่งบริหารในวงราชการไทย ส่วนไวรัชวัดนักเรียน ม.ศ. ๓ ไวรัชไม่พบอุปสรรคในการหานักเรียนที่มีลักษณะมุ่งงาน แต่เขียนหาผู้บริหารที่มีลักษณะมุ่งงานไม่ได้ จึงเป็นข้อน่าคิดว่า ในวงราชการไทยนั้นได้มีการเลือกเฟ้นโดยบังเอิญให้บุคคลที่มีลักษณะมุ่งสัมพันธ์ขึ้นไปเป็นผู้บริหาร ทั้ง ๆ ที่ในประชากรไทยก็มีผู้ที่มีลักษณะมุ่งงานมากพอ ๆ กับผู้ที่มีลักษณะมุ่งสัมพันธ์ จึงเป็นข้อที่น่าสังเกตว่า ผู้บริหารประเภทมุ่งสัมพันธ์นี้จะเหมาะกับลักษณะงานของทางราชการ และลักษณะอื่น ๆ ของกลุ่มจนกลายเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพได้หรือไม่ เขียน แสงหนุ่ม พบว่าลักษณะของผู้นำแบบมุ่งสัมพันธ์สูง และต่ำนี้ไม่มีความเกี่ยวข้องกับความรู้สึกในความสำเร็จ และความพอใจของลูกน้อง ผลนี้ไม่อาจกล่าวได้ว่าขัดกับผลและทฤษฎีของฟีดเลอร์ เพราะฟีดเลอร์วัดความสำเร็จของกลุ่มโดยใช้มาตรฐาน และผู้ประเมินจากภายนอกกลุ่มเสมอ ส่วนเขียนได้ให้ลูกน้องในกลุ่มเป็นผู้ประเมินความสำเร็จในกลุ่มของตน ซึ่งอาจให้ผลที่แตกต่างกันได้มาก

เนื่องจากการที่ผู้บริหารในวงราชการไทย โดยเฉพาะในกระทรวงหนึ่ง เป็นผู้นำแบบมุ่งสัมพันธ์แทบทุกคน ซึ่งตามทฤษฎีของฟีดเลอร์กล่าวว่า ผู้นำประเภทนี้เหมาะที่จะทำงานในกลุ่มที่มีระดับปานกลางไม่ง่ายและไม่ยากเกินไปที่หัวหน้าจะปกครอง จึงจะเป็นหัวหน้าที่มีประสิทธิภาพทำให้วงราชการนั้นมีสมรรถภาพสูง แต่จากการเข้าใจงานของทางราชการ

โดยเฉพาะในกระทรวงที่ถูกศึกษานี้ ผู้เขียนเข้าใจว่ากลุ่มงานในกระทรวงนี้ควรจัดประเภทว่า เป็นกลุ่มที่ค่อนข้างยากในการที่หัวหน้าจะปกครอง กล่าวคือ อำนาจของผู้บังคับบัญชาในกระทรวงนั้นมีไม่มากนัก เพราะไม่สามารถจะไล่ลูกน้องหรือตัดเงินเดือนลูกน้องได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้อำนาจในทางให้รางวัลลูกน้องยังถูกจำกัดด้วยอัตรา ๑๐ ถึง ๑๒ เปอร์เซนต์ ในการขอเงินเดือนขั้นสองขั้นให้ลูกน้อง ส่วนงานในกระทรวงส่วนมากก็เป็นงานที่ไม่มีข้อกำหนดขั้นตอนที่แน่นอน และขาดมาตรฐานในการประเมินผลงานอย่างเด่นชัด และเที่ยงธรรม จึงทำให้งานในกระทรวงยากเกินความจำเป็นอยู่เสมอ ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้ากับลูกน้องนั้นก็แตกต่างไปในแต่ละกรมกอง *ยิ่งถ้าหัวหน้ากับลูกน้องเกิดขัดแย้งกันไม่เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ก็จะยิ่งทำให้กลุ่มนั้น ๆ มีลักษณะที่ยากในการหัวหน้าจะปกครองยิ่งขึ้น* ผู้เขียนจึงเห็นความจำเป็นว่า การจะทำให้ประสิทธิภาพของงานในวงราชการสูงกว่าเดิมได้ วิธีการหนึ่งในหลายวิธีก็คือ การเลือกผู้บริหารที่มีลักษณะมุ่งงานสูงกว่าในปัจจุบันนี้ แต่ถ้าการเลือกหาผู้บริหารที่มีลักษณะเหมาะสมยังทำไม่ได้ในขณะนี้ วิธีการอีกวิธีหนึ่งที่จะเพิ่มประสิทธิภาพของกรมกองได้ ก็คือการกำหนดขั้นตอนของการงานต่าง ๆ ให้ชัดเจน เป็นการช่วยผู้นำให้มีความสามารถในการทำงานของกลุ่มให้มากยิ่งขึ้น ส่วนการเปลี่ยนแปลงลักษณะของกลุ่มเพื่อให้เหมาะสมกับผู้นำแบบมุ่งสัมพันธ์ ก็ยังมีวิธีอื่น ๆ อีก เช่นให้อำนาจผู้บริหารให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้บริหารไม่สามารถจะให้ทั้งคุณ และโทษแก่ผู้ร่วมงานของตนได้

อาจสรุปได้ว่า ขวัญและความพอใจของสมาชิกในกลุ่ม กับประสิทธิภาพของกลุ่มนั้นควรจะพิจารณาแยกต่างหากจากกนเพราะสาเหตุที่ทำให้เกิดขวัญและกำลังใจในผู้ตามนั้น ส่วนมากจะไม่มีผลโดยตรงต่อการทำงานของกลุ่ม ปัจจัยที่มีผลต่อขวัญของผู้ตามในกลุ่มคือ การมีผู้นำแบบประชาธิปไตยซึ่งได้มาจากการเลือกตั้ง และผู้นำนี้จะต้องหมุนเวียนกันไป แต่การมีผู้นำแบบเลือกตั้งแต่ไม่หมุนเวียนนั้นจะทำให้หัวหน้ามีขวัญและกำลังใจสูงที่สุด

ส่วนการทำงานของกลุ่มนั้นจะมีประสิทธิภาพสูงหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถของหัวหน้าและลูกน้องกับปัจจัยอื่น ๆ ประกอบกัน เช่นในกลุ่มที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยหัวหน้ากับลูกน้องจะต้องมีความสามารถสูง และอยู่ในระดับใกล้เคียงกันจึงจะทำงานได้ผลดี ส่วนในกลุ่มแบบอัตตาธิปไตยนั้นเหมาะสำหรับกลุ่มที่หัวหน้ามีความสามารถมากแตกต่างจากลูกน้องของตน

ส่วนการมีหัวหน้าแบบมุ่งงานนั้น จะทำให้ประสิทธิภาพของกลุ่มสูงถ้าเป็นกลุ่มที่ยากในการที่จะปกครอง ส่วนหัวหน้าแบบมุ่งสัมพันธ์นั้นเหมาะที่จะนำกลุ่มประเภทที่ไม่ง่ายและไม่ยากเกินไปที่จะ ปกครอง การพิจารณาว่ากลุ่มประเภทใดจะยาก หรือง่ายในการที่หัวหน้าจะปกครองนั้น ต้องพิจารณาปัจจัยสามประการในกลุ่มนั้น คืออำนาจประจำตำแหน่งหัวหน้า

ลักษณะของงานที่กลุ่มจะต้องทำ และความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้ากับลูกน้องในกลุ่มนั้น ถ้ากลุ่มใดหัวหน้ามีอำนาจน้อย และงานก็ขาดระเบียบการปฏิบัติประกอบกับหัวหน้าและลูกน้องเกิดขัดแย้งกัน กลุ่มนั้นจะจัดอยู่ในประเภทที่ยากแก่การที่หัวหน้าจะปกครอง

ได้กล่าวมาแล้วว่าหัวหน้าแบบเลือกตั้งนั้น มีแนวโน้มว่าจะใช้อำนาจในตำแหน่งของตน น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกลุ่มนั้น จึงอาจจะทำให้กลุ่มที่มีหัวหน้าแบบเลือกตั้งนั้นยากในการที่หัวหน้าจะปกครอง มากกว่ากลุ่มที่มีหัวหน้าแบบแต่งตั้ง ผู้ซึ่งใช้อำนาจของตนอย่างเต็มที่ ฉะนั้นจึงอาจคาดได้ว่าในกลุ่มที่มีหัวหน้าแบบเลือกตั้งนั้น ถ้างานของกลุ่มขาดระเบียบปฏิบัติและความสัมพันธ์ของหัวหน้ากับลูกน้องมีแนวโน้มว่าจะไม่ดีนัก กลุ่มนั้นควรมีหัวหน้าประเภทมุ่งงาน จึงจะทำให้กลุ่มมีประสิทธิภาพในการทำงาน แต่ถ้ากลุ่มประเภทเดียวกันนี้ให้อำนาจแก่หัวหน้ามาก และหัวหน้าได้มาด้วยการแต่งตั้งแล้ว หัวหน้าแบบมุ่งสัมพันธ์ก็อาจจะสามารถบำรุงน้ำใจลูกน้องและนำกลุ่มให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ. ●

บรรณานุกรม

โกศล มีคุณ รูปแบบของผู้นำและสภาวการณ์ในการทำงานที่มีผลต่อขวัญและผลผลิตของกลุ่ม **ปริญญานิพนธ์** การศึกษามหาบัณฑิต สาขาจิตวิทยาสังคม มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร ๒๕๑๘

เขียน แสงหนุ่ม ความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชา กับความสำเร็จและความพอใจในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชา **ปริญญานิพนธ์** การศึกษามหาบัณฑิต สาขาบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร ๒๕๑๘

จิรศักดิ์ เอี่ยมพงษ์ไพฑูรย์ การศึกษาการรับรู้ภายในกลุ่มอันเนื่องมาจากการหมุนเวียนผู้นำ **ปริญญานิพนธ์** การศึกษามหาบัณฑิต สาขาจิตวิทยาสังคม มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร ๒๕๑๘

ณรงค์ รมณียกุล การศึกษาลักษณะผู้นำต่าง ๆ ของครูใหญ่ที่ส่งผลต่อขวัญหรือกำลังใจของครูในโรงเรียนประถมศึกษา จังหวัดสุโขทัย **ปริญญานิพนธ์** การศึกษามหาบัณฑิต สาขาบริหารการศึกษา วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร ๒๕๑๗

ประสงค์ สุริยธนาภาส อิทธิพลของผู้นำและลักษณะของงานที่มีผลต่อประสิทธิภาพของกลุ่ม **ปริญญานิพนธ์** การศึกษามหาบัณฑิต สาขาจิตวิทยาสังคม มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร ๒๕๑๘

ไวรัช เจียมบรรจง อิทธิพลของขนาดของกลุ่ม และลักษณะของสมาชิกที่มีต่อผลิตผล และความพอใจในกลุ่ม **ปริญญานิพนธ์** การศึกษามหาบัณฑิต สาขาจิตวิทยาสังคม มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร ๒๕๑๘

Chemers, M.N,, Fiedler, F.E., Lekhyananda, D. and Stolurow, L.M. Some Effects of Cultural Training on Leadership in Heterocultural Task groups. **International Journal of Psychology**, 1966, 1, 4, 391–314.

Fiedler, F-E. **A Theory of Leadership Effectiveness.** McGraw – Hill Book Company : New York, 1967.

Goldman, M. & Fraas, L.A. The Effects of Leader Selection on Group Performance. **Sociometry**, 1965, 28, 82 – 88.

Hollander, E.P., Julian J.W. Study in Leader Legitimacy, Influence and Innovation. in L. Berkowitz (ed.) **Advances in Experimental Social Psychology**, Vol. 5 New York : Academic Press, 1970.

Kelley, H.H. Communication in Experimental Greated Hierarchies, **Human Relation**, 1951, 4, 39 – 56.

Lewin, K., Lippitt, R. and White, R.K. Patterns of Aggressive Behavior in Experimentally Created "Social Climate" **Journal of Social Psychology**, 1939, 10, 271–299.

Shaw, M.E. A Comparison of Two Types of Leadership in Various Communication nets, **Journal of Abnormal and Social Psychology**. 1955, 50, 127–134.

Shaw, M.E. **Group Dynamics : The Psychology of Small Group Behavior** New York. : McGraw Hill, 1971.

๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๙

เรื่อง การยกฐานะข้าราชการพลเรือนวิสามัญประจำขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ

เรียน (เวียนส่วนราชการต่าง ๆ)

ด้วยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๑๖ (๓) ได้บัญญัติให้ยกฐานะข้าราชการพลเรือนวิสามัญประจำผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งที่ ก. พ. พิจารณาเห็นว่า ทำหน้าที่อย่างเดียวกับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ข้าราชการพลเรือนพาณิชย์ ข้าราชการครูหรือข้าราชการตำรวจขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ข้าราชการรัฐพาณิชย์ ข้าราชการครูหรือข้าราชการตำรวจได้แล้วแต่กรณี

ในทางปฏิบัติเมื่อ ก. พ. ได้พิจารณายกฐานะข้าราชการพลเรือนวิสามัญประจำ ผู้ใดขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทใดแล้ว จะแจ้งผลการพิจารณาให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดทราบเพื่อออกคำสั่งยกฐานะและแต่งตั้งให้ข้าราชการพลเรือนวิสามัญประจำผู้นั้นเป็นข้าราชการพลเรือนตามประเภทที่ ก.พ. กำหนด การยกฐานะดังกล่าวมีผลทำให้ข้าราชการนั้น ๆ มีสิทธิได้นับเวลาราชการตอนเป็นข้าราชการวิสามัญประจำรวมกับเวลาราชการตอนเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญได้เมื่อพ้นจากราชการ ดังนั้นเพื่อมิให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาสั่งจ่ายบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการที่ได้รับการยกฐานะดังกล่าวเมื่อออกจากราชการ **กรมบัญชีกลาง จึงใคร่ขอให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดดำเนินการเพื่อให้มีหลักฐานไว้ประกอบเรื่องให้เรียบร้อยก่อนดังต่อไปนี้**

๑. เมื่อ ก.พ. ได้อนุมัติให้ยกฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทใด ตั้งแต่วันใดในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๘ **ให้ดำเนินการขอถือจ่ายเปลี่ยนอัตราเงินเดือนข้าราชการวิสามัญที่ผู้นั้นครองอยู่เป็นอัตราเงินเดือนข้าราชการตามประเภทที่ได้รับการยกฐานะเสียให้ถูกต้องตามหลักฐานการอนุมัติ**

๒. **ให้บันทึกคำสั่งการยกฐานะดังกล่าวไว้ในสมุดประวัติว่าได้รับการยกฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทใด ตั้งแต่เมื่อใด ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ฉบับที่ ลงวันที่ใด** ทั้งนี้ เพื่อกรมบัญชีกลางจะได้ตรวจสอบได้ รายใดที่ยังไม่มีสมุดประวัติหรือมีแต่เพียง ก.พ. ๗ ก็ให้รีบดำเนินการจัดทำสมุดประวัติขึ้นและบันทึกรายการดังกล่าวข้างต้นไว้ให้ชัดเจนด้วย

ทั้งนี้ กรมบัญชีกลางหวังเป็นอย่างยิ่งว่าคงจะได้รับความร่วมมือด้วยดี

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

จิโรจน์ บูรณมาตร์

(นายจิโรจน์ บูรณมาตร์)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน

อธิบดีกรมบัญชีกลาง

กองเงินเดือน

โทร. ๒๑๕๘๕๐, ๒๒๓๘๒๐

ที่ กค. ๐๕๐๔/๓๓๐๗ กระทรวงการคลัง

๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๙

เรื่อง ใบรับรองสมุดประวัติและใบรับรองเวลาทวีคูณกรณีประกาศกฎอัยการศึก

เรียน (เวียนส่วนราชการต่าง ๆ)

อ้างถึง หนังสือกระทรวงการคลังที่ ๓๗๑๒๓/๒๕๐๒ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๐๒ และที่ กค. ๐๕๐๔/๔๕๒๗ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบใบรับรองสมุดประวัติและใบรับรองเวลาทวีคูณ ๑ ฉบับ

ตามที่กระทรวงการคลังได้กำหนดแบบรับรองสมุดประวัติและแบบรับรองเวลาราชการทวีคูณกรณีประกาศกฎอัยการศึกมาเพื่อให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดรับรองประกอบเรื่องราวขอรับบำเหน็จบำนาญ นั้น

เพื่อความสะดวกและรวดเร็วในทางปฏิบัติ กระทรวงการคลังขอส่งแบบรับรองสมุดประวัติและแบบรับรองเวลาทวีคูณกรณีประกาศกฎอัยการศึกตามแบบที่แนบมาพร้อมนี้แล้ว และขอยกเลิกแบบรับรองเพิ่มเติมต่อท้ายสมุดประวัติและแบบรับรองเวลาทวีคูณกรณีประกาศกฎอัยการศึกเดิม จึงเรียนมาเพื่อได้โปรดสั่งให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

กระทรวงการคลังหวังว่าคงจะได้รับความร่วมมือด้วยดี จึงขอขอบคุณมา ณ ที่นี้ด้วย

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

เอียด นาครทรรพ

(นายเอียด นาคทรรรพ)

รองปลัดกระทรวง ฯ ปฏิบัติราชการแทน

ปลัดกระทรวงการคลัง

กองบำเหน็จบำนาญ

กรมบัญชีกลาง

โทร. ๒๑๕๘๕๑

ใบรับรองสมุดประวัติและเวลาทวีคูณระหว่างประจำปฏิบัติหน้าที่ในเขตที่ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก

(ผู้รับรองจะต้องเป็นหัวหน้าส่วนราชการชั้นอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไปหรือได้รับมอบหมาย)

สถานที่.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ. .....

ข้าพเจ้า.....ตำแหน่ง.....

ขอรับรองสมุดประวัติและเวลาราชการทวีคูณของ.....ตำแหน่ง.....

.....สังกัดกรมหรือจังหวัด.....กระทรวง.....ดังนี้.—

๑. **รับรองสมุดประวัติ**

๑.๑ สมุดประวัติที่ลงไว้นี้ได้ตรวจสอบถูกต้องแล้ว

๑.๒ มีวันป่วย ลา ขาดหรือพักราชการโดยไม่ได้รับเงินเดือน

ตั้งแต่วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....ถึงวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

ตั้งแต่วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....ถึงวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

๑.๒ มีวันป่วย ลา ขาดหรือพักราชการโดยได้รับเดือนครึ่งหนึ่งหรือได้รับเงินเดือนไม่เต็มเดือน

ตั้งแต่วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....ถึงวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

ตั้งแต่วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....ถึงวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

๑.๔ เงินเดือนเดือนสุดท้าย.....บาทเงินเพิ่ม.....บาทรวม.....บาท

เบิกถึงวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....ได้รับจริงในเดือนนี้.....

๑.๕ เคยขอเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญแล้วตามหนังสือที่.....

๑.๖ ส่งสำเนาคำสั่งเลื่อนเงินเดือนครั้งสุดท้าย (สำหรับผู้เบิกจ่ายเดือนเป็นเงินก้อน) มาด้วยแล้ว

๒. **รับรองเวลาราชการทวีคูณ** ระหว่างประจำปฏิบัติหน้าที่ในเขตที่ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก

๒.๑ พ.ศ. ๒๔๘๔ (ในเขตกรุงเทพมหานครตั้งแต่ ๓๐ มิถุนายน ๒๔๘๔ กันยายน ๒๔๘๔ รวม ๒ เดือน ๖ วัน)

ตั้งแต่วันที่.....ถึงวันที่.....รวม.....เดือน.....วัน

หัก วันลาป่วย (.....วัน) วันลากิจ (.....วัน) รวม.....เดือน.....วัน

คงเหลือเวลาราชการทวีคูณ ๒.๑ .....เดือน.....วัน

๒.๒ พ.ศ. ๒๕๐๐ (ในเขต ๒๖ จังหวัดตั้งแต่ ๑๗ กันยายน ๒๕๐๐ ถึง ๕ มกราคม ๒๕๐๐ รวม ๓ เดือน ๒๓ วัน)

ตั้งแต่วันที่.....ถึงวันที่.....รวม.....เดือน.....วัน

หัก วันลาป่วย (.....วัน) วันลากิจ (.....วัน) รวม.....เดือน.....วัน

คงเหลือเวลาราชการทวีคูณตาม ๒.๒ .....เดือน.....วัน

๒.๓ พ.ศ. ๒๕๐๐ (นอกเขต ๒๖ จังหวัดตั้งแต่ ๑๗ กันยายน ๒๕๐๐ ถึง ๓ ตุลาคม ๒๕๐๐ รวม ๑๗ วัน)

ตั้งแต่วันที่.....ถึงวันที่.....รวม.....เดือน.....วัน

หัก วันลาป่วย (.....วัน) วันลากิจ (.....วัน) รวม.....เดือน.....วัน

คงเหลือเวลาราชการทวีคูณตาม ๒.๓ .....เดือน.....วัน

๒.๔ พ.ศ. ๒๕๐๑ (ทั่วราชอาณาจักรตั้งแต่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๐๑ ถึง ๒๘ ตุลาคม ๒๕๐๙ รวม ๗ ปี-เดือน ๕ วัน)

ตั้งแต่วันที่.....ถึงวันที่.....รวม.....ปี.....เดือน.....วัน

หัก วันลาป่วย (.....วัน) วันลากิจ (.....วัน) รวม.....ปี.....เดือน.....วัน

คงเหลือเวลาราชการทวีคูณตาม ๒.๔ .....ปี.....เดือน.....วัน

รวมเป็นเวลาราชการทวีคูณทั้งสิ้น .....ปี.....เดือน.....วัน

(ลงชื่อ).....ผู้รับรอง

(.....)

ตำแหน่ง.....

คำอธิบาย

(๑) ผู้รับรองจะต้องเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดีขึ้นไปหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

(๒) วันลาป่วย ลากิจที่จะต้องหักออกตาม ๒.๑,๒.๒,๒.๓ และ ๒.๔ หมายความรวมถึงวันที่ถูกสั่งพักราชการ ขาดราชการหรือมิได้อยู่ประจำปฏิบัติหน้าที่ราชการ เช่นได้รับอนุญาตจากทางราชการ ให้ศึกษาต่อในประเทศหรือไปศึกษาหรือดูงานในต่างประเทศอีกด้วย

(๓) ช่องใดไม่มีข้อความจะกรอก ขอให้ขีดเครื่องหมาย–ให้ชัดเจนทุกช่อง

(๔) ประกาศใช้กฎอัยการศึกตาม ๒.๒ พ.ศ. ๒๕๐๐ ในเขต ๒๖ จังหวัดได้แก่

๑. พระนคร ๒. ธนบุรี ๓. นครปฐม ๔. นนทบุรี ๕. ปทุมธานี ๖. สมุทรปราการ ๗. สมุทรสงคราม ๘. สมุทรสาคร ๙. สุพรรณบุรี ๑๐. ราชบุรี ๑๑. กาญจนบุรี ๑๒. เพชรบุรี ๑๓. ประจวบคีรีขันธ์ ๑๔. ฉะเชิงเทรา ๑๕. ชลบุรี ๑๖. ระยอง ๑๗. จันทบุรี ๑๘. ตราด ๑๙. นครนายก ๒๐. ปราจีนบุรี ๒๑. พระนครศรีอยุธยา ๒๒. สระบุรี ๒๓. ลพบุรี ๒๔. สิงห์บุรี ๒๕. อ่างทอง ๒๖. ชัยนาท

(๕) ถ้ากรอกข้อความไม่พอ ขอให้ใช้ใบแทรก

(๖) หากมีกรณีสงสัยหรือขัดข้องประการใดขอให้สอบถามกองบำเหน็จบำนาญ กรมบัญชีกลาง

ที่ สร. ๐๒๐๓/ว. ๓๐ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๑๒ มีนาคม ๒๕๑๙

เรื่อง การซื้อรถยนต์ประจำตำแหน่ง

เวียน กระทรวงทบวงกรม

อ้างถึง หนังสือที่ สร. ๐๒๐๓/ว. ๑๕๒ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๘

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกเกี่ยวกับเรื่องนี้

ตามที่ได้ยืนยันมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยเกี่ยวกับมาตรการประหยัดการใช้น้ำมันตามที่คณะกรรมการนโยบายน้ำมันเสนอ ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานขนาดเครื่องยนต์ของรถยนต์ที่ทางราชการและรัฐวิสาหกิจจะซื้อใหม่ไว้ด้วย ความแจ้งอยู่แล้วนั้น

บัดนี้ สำนักงบประมาณรายงานว่า ได้ร่วมกับกระทรวงการคลังพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการซื้อรถยนต์ประจำตำแหน่งและรถยนต์ใช้ส่วนกลางแล้ว ขอเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา รวม ๒ ประการ ความละเอียดปรากฏตามบันทึกที่ได้ส่งมาพร้อมนี้

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๙ ลงมติอนุมัติตามความเห็นของสำนักงบประมาณ และกระทรวงการคลัง สำหรับรถยนต์ที่ไม่ถือว่าเป็นรถใช้ส่วนกลางตามข้อ ข. ให้หมายถึงรถใช้ราชการเฉพาะกิจตามที่ได้รับงบประมาณด้วย

จึงเรียนยืนยันมา เพื่อถือปฏิบัติต่อไป.

ขอแสดงความนับถืออย่างสูงยิ่ง

ปลั่ง มีจุล

(นายปลั่ง มีจุล)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม
โทร. ๘๐๐๐๗

เรื่อง การซื้อรถยนต์ประจำตำแหน่ง

ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๑๘ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นสมควรให้มีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการซื้อรถยนต์ประจำตำแหน่งขึ้นไว้แน่นอน เพื่อหน่วยราชการต่าง ๆ จะได้ถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป จึงลงมติมอบให้สำนักงบประมาณเป็นเจ้าของเรื่องพิจารณาร่วมกับกระทรวงการคลังวางระเบียบในการซื้อรถยนต์ประจำตำแหน่งขึ้นให้เป็นการแน่นอนแล้วเสนอมาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

บัดนี้ สำนักงบประมาณได้พิจารณาเรื่องนี้ร่วมกับกระทรวงการคลังแล้ว แจ้งมาว่า การซื้อรถยนต์ประจำตำแหน่งของทางราชการมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้แล้ว คือหลักเกณฑ์ที่สำนักงบประมาณและกระทรวงการคลังได้ร่วมกันยกร่างขึ้นเสนอคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ สร ๐๒๐๓/ว. ๓๕ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๑๖ ส่วนเรื่องราคารถยนต์ประจำตำแหน่งนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบให้สำนักงบประมาณเป็นผู้กำหนดราคามาตรฐานครุภัณฑ์ตามความเหมาะสมเป็นคราว ๆ ไป ตามหนังสือที่ สร ๐๒๐๓/ว.๔๙ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๑๖ แต่เนื่องจากได้มีมติคณะรัฐมนตรีในเวลาต่อมา ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจระงับการซื้อรถยนต์ประจำตำแหน่งไว้จนกว่าจะมีมติคณะรัฐมนตรีเป็นอย่างอื่น สำนักงบประมาณจึงมิได้เวียนแจ้งราคามาตรฐานรถยนต์ประจำตำแหน่งให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทราบ อย่างไรก็ดี หลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจระงับการซื้อรถยนต์ประจำตำแหน่งดังกล่าวแล้วก็ปรากฏว่ามีส่วนราชการบางแห่งได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ให้ซื้อรถยนต์ประจำตำแหน่งได้เป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย ดังนั้นสำนักงบประมาณจะได้กำหนดราคามาตรฐานรถยนต์ประจำตำแหน่งขึ้นใหม่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี เรื่องมาตรการประหยัดน้ำมันและเวียนแจ้งให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทราบต่อไป

อนึ่ง ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามที่คณะกรรมการนโยบายน้ำมันเสนอให้กำหนดขนาดเครื่องยนต์ของรถยนต์ที่ทางราชการและรัฐวิสาหกิจจะซื้อใหม่ไว้ดังนี้คือ รถยนต์ประจำตำแหน่งไม่เกิน ๑,๘๐๐ ซี.ซี. และรถยนต์ใช้ส่วนกลางไม่เกิน ๑,๓๐๐ ซี.ซี. นั้น ปรากฏว่า การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้มีปัญหาบางประการ คือ

(๑) ในปัจจุบันนี้ ปรากฏว่ารถยนต์ที่ประกอบในประเทศที่มีขนาด ๑,๘๐๐ ซี.ซี. มีเพียงยี่ห้อเดียว คือ รถยนต์ Fiat ๑๓๒ แต่มีรถยนต์ที่ประกอบในประเทศบางยี่ห้อที่มีขนาดเครื่องยนต์เกิน ๑,๘๐๐ ซี.ซี. เพียงเล็กน้อย ซึ่งน่าจะอนุโลมให้ถือเป็นรถยนต์ที่มีขนาดไม่เกิน ๑,๘๐๐ ซี.ซี. ได้ เพื่อให้มีการ

แข่งขันกันเสนอขายรถยนต์ขนาด ๑,๘๐๐ ซี.ซี. แก่ทางราชการซึ่งจะทำให้ทางราชการซื้อรถยนต์ขนาดนี้ได้ในราคาที่ไม่สูงเกินไป

(๒) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการใช้และรักษารถยนต์นั่ง พ.ศ. ๒๕๐๑ ข้อ ๕ รถใช้ส่วนกลางหมายถึงรถยนต์สำหรับใช้เป็นพาหนะติดต่อราชการหรือกิจการทั่วไป ประจำส่วนกลางของส่วนราชการหรือองค์การ ตลอดจนธนาคารที่รัฐบาลถือหุ้นเกิน ๕๐% รถส่วนกลางจึงคลุมถึงรถยนต์ประเภทรถจี๊ป รถบรรทุก รถบัสและรถใช้งานหนักอื่น ๆ ด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ส่วนราชการจึงไม่สามารถซื้อรถยนต์ประเภทต่าง ๆ เหล่านี้ซึ่งเป็นรถที่มีขนาดเครื่องยนต์เกินกว่า ๑,๓๐๐ ซี.ซี. ได้ทั้ง ๆ ที่มีความจำเป็นในทางราชการ เพราะขัดกับมติคณะรัฐมนตรีเรื่องมาตรการประหยัดน้ำมัน

สำนักงบประมาณและกระทรวงการคลังจึงเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีมติว่า

ก. รถยนต์ที่มีขนาดเกินกว่า ๑,๘๐๐ ซี.ซี. ถ้าส่วนที่เกิน ๑,๘๐๐ ซี.ซี. ไม่ถึง ๕๐ ซี.ซี ให้ถือว่าเป็นรถยนต์ที่มีขนาดเครื่องยนต์ไม่เกิน ๑,๘๐๐ ซี.ซี. ตามนัยแห่งมติคณะรัฐมนตรี เรื่องมาตรการประหยัดน้ำมัน

ข. คำว่า "รถยนต์ใช้ส่วนกลาง" ตามมติคณะรัฐมนตรีเรื่องมาตรการประหยัดน้ำมันไม่รวมถึงรถบัส รถจี๊ป รถบรรทุก รถปิคอับ รถไมโครบัสและรถใช้งานหนักอื่น ๆ

จึงขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

จึงขอเสนอมา หากไม่มีข้อทักท้วงประการใดจักถือว่าคณะรัฐมนตรีได้ลงมติอนุมัติตามความเห็นของสำนักงบประมาณและกระทรวงการคลัง

ปัญหาระเบียบข้าราชการพลเรือน

การบรรจุเข้ารับราชการและปรับให้ได้เงินเดือนตามคุณวุฒิ

ผู้ถาม : คุณเลื่อน รัตนมงคล

ผมขอเรียนถามดังนี้

๑. ปัจจุบันนี้ ก.พ. ตีค่าอัตราเงินเดือนปริญญาตรีรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยปูน่าประเทศอินเดียขั้นไหน และกำหนดขั้นนี้มาตั้งแต่เมื่อไร

๒. ผมใช้ปริญญาตรีสมัครเข้ารับราชการ (รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยปูน่า) ได้รับเงินเดือนขั้น ๑,๕๕๐ บาท เท่ากับวุฒิ พ.ม. ทำไม ก.พ. จึงตีค่าปริญญาตรี กับ พ.ม. เท่ากัน หาก ก.พ. ตีค่าเงินเดือนปริญญาตรีมหาวิทยาลัยปูน่าอินเดียใหม่แล้ว ผมมีสิทธิ์ที่จะขอเบิกเงินเดือนย้อนหลังจากวันที่ ก.พ. กำหนดหรือไม่

๓. ผมสำเร็จปริญญาโท (รัฐศาสตร์) จากมหาวิทยาลัยปูน่าอินเดีย ก.พ. ตีค่าอัตราเงินเดือนปริญญาโทดังกล่าว เท่าไร ผมใช้ปริญญาตรีสมัครเข้าทำงาน ปัจจุบันดำรงตำแหน่งระดับ ๓ ผมรับราชการมาแล้ว ๑ ปี ๗ เดือน มีความประสงค์ขอยื่นเรื่องราวขอปรับวุฒิเป็นระดับ ๔ ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๕๐ และ ๕๑ โดยให้กรมพิจารณาคัดเลือกจะได้หรือไม่ ก.พ.กำหนดวิธีดำเนินการคัดเลือกไว้อย่างไร

ตอบ : ๑. ปัจจุบันนี้ ก.พ. ตีค่าอัตราเงินเดือนปริญญาตรีรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยปูน่า ประเทศอินเดีย ไม่สูงกว่าระดับ ๓ ขั้น ๑,๕๕๐ บาท และกำหนดขั้นนี้มาตั้งแต่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๑๗ (คือ บรรจุได้ไม่สูงกว่าข้าราชการพลเรือนชั้นตรี อันดับ ๒ ขั้น ๑,๕๕๐ บาท) และให้มีผลย้อนหลังถึงตั้งแต่ ๑๑ มกราคม ๒๕๑๗ สำหรับผู้ที่รับราชการอยู่แล้ว

๒. ก.พ. ไม่ได้พิจารณาเทียบปริญญาตรีของอินเดียเท่ากับ พ.ม. แต่ ก.พ. พิจารณาศึกษาระบบการศึกษาของประเทศต่าง ๆ เทียบกับระบบการศึกษาของประเทศไทย และเนื่องจากระบบการศึกษาของแต่ละประเทศแตกต่างกัน การพิจารณาอัตราเงินเดือนจึงต่างกัน เช่นอินเดีย กำหนดการศึกษาขั้นพื้นฐานก่อนเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยไว้ ๑๑ ปี ศึกษาปริญญาตรีทั่วไปใช้เวลา ๓ ปี รวมเป็น ๑๔ ปี ในขณะที่ประเทศไทยกำหนดการศึกษาขั้นพื้นฐานก่อนเข้ามหาวิทยาลัยไว้ ๑๒ ปี และศึกษาปริญญาตรีทั่วไป ๔ ปี รวมเป็น ๑๖ ปี ฉะนั้นการศึกษาและอัตราเงินเดือนของผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากอินเดีย จึงต่างจาก

ผู้ที่สำเร็จการศึกษาในประเทศอยู่ ๒ ขั้น และเป็นการยังเอิญที่ไปพ้องกับอัตราเงินเดือนของผู้ที่มีวุฒิ พ.ม. ซึ่งพิจารณากันคนละด้าน เนื่องจากการศึกษาหลักสูตร พ.ม. เป็นการศึกษาหลักสูตรพิเศษต่างกันออกไป และหาก ก. พ. จะปรับปรุงการตั้งค่าเงินเดือนปริญญาตรีมหาวิทยาลัยปูน่าใหม่แล้ว คุณจะมีสิทธิได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้นย้อนหลังไปหรือไม่ อย่างไรนั้น แล้วแต่ก.พ. จะกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ต่อไป แต่โดยปกติแล้ว ถ้าข้าราชการผู้ใดที่มีวุฒิและได้รับเงินเดือนยังไม่ถึงอัตราตามวุฒิที่กำหนดใหม่ ก.พ. ก็จะกำหนดให้ได้รับย้อนหลังให้ด้วย

๓. ปริญญาโท (รัฐศาสตร์) จากมหาวิทยาลัยปูน่า อินเดีย ก.พ. ตั้งค่าอัตราเงินเดือนให้บรรจุได้ไม่สูงกว่าระดับ ๓ ขั้น ๑,๘๗๕ บาท การที่จะขอปรับวุฒิเป็นระดับ ๔ นั้น คงจะกระทำมิได้ เพราะอัตราเงินเดือนระดับ ๔ เริ่มตั้งแต่ขั้น ๒,๒๓๐ บาท และ ก. พ. มิได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับปริญญาโทบรรจุในตำแหน่งระดับ ๔ ได้ แต่อาจจะคัดเลือกให้ได้รับอัตราเงินเดือนขั้น ๑,๘๗๕ บาท ได้ ซึ่งจะต้องขออนุมัติ ก.พ. ก่อน

ต้องการทราบเกี่ยวกับความผิดลหุโทษ

ผู้ถาม : สมาชิกเลขที่ ๕๓๑๗

ความผิดลหุโทษ คือความผิดสถานใด เช่น ใดจึงจะเรียกว่าเป็นความผิดลหุโทษ

ตอบ : ความผิดลหุโทษคือความผิดที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา หมายถึงความผิดซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตัวอย่าง เช่น ผู้ใดยิงปืนซึ่งใช้ดินระเบิดโดยใช่เหตุในเมือง หมู่บ้าน หรือที่ชุมนุมชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๖๗)

ไม่เข้าใจคำว่ามลทินหรือมัวหมอง

ผู้ถาม : สมาชิกเลขที่ ๕๓๑๑

ตามมาตรา ๕๙ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ คำว่า "มลทินหรือมัวหมอง" หมายความว่าอย่างใด การกระทำเช่นใดจึงจะเรียกหรือเข้าข่ายว่ามีมลทินมัวหมอง

ตอบ : คำว่า "มลทินหรือมัวหมอง" ตามมาตรา ๕๙ นี้เป็นถ้อยคำที่ใช้มานานแล้ว มีคำอธิบายพอเป็นที่เข้าใจได้ว่า "มลทิน" เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับจิตใจ เช่น เมื่อใครคิดทุจริตต่อหน้าที่เรียกว่า ผู้นั้นมีใจเป็นมลทิน ส่วน "มัวหมอง" เกี่ยวกับการกระทำ เช่น สงสัยว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่แล้ว แต่พยานหลักฐานไม่เพียงพอ เรียกว่ามัวหมองในเรื่องทุจริตนั้น อย่างไรก็ตามเมื่อกรณีกระทำผิดถึงขั้นมัวหมองแล้ว ก็มักจะมีมลทินอยู่ด้วยเสมอ

ส่วนแค่ไหนจึงถือเป็นเกณฑ์ว่ามีมลทินหรือมัวหมอง อันนี้กำหนดให้ชัด ๆ ลงไปมิได้ จำเป็นต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป ซึ่งเงื่อนไขในการพิจารณาก็คือหากจะให้รับราชการต่อไป อาจ

จะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ตัวอย่างเช่น มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของส่วนราชการ ถูกสอบสวนว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ ยักยอกเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ผลการสอบสวนยังไม่มีพยานหลักฐานพอเพียงว่าทุจริตต่อหน้าที่ แต่มีการกระทำที่น่าสงสัย ก็อาจถือว่ามีมลทินมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบได้ อย่างนี้เป็นต้น

คำลงท้ายตามระเบียบงานสารบรรณ

ตู้ ถาม : สมาชิกเลขที่ ๘๓๙๙/๑๘

ขอเรียนถามระเบียบข้าราชการพลเรือน ดังต่อไปนี้

๑. จำเป็นหรือไม่ ? ข้าราชการตั้งแต่ชั้นพิเศษหรือระดับ ๗ ขึ้นไป คำลงท้ายของหนังสือราชการต้องใช้คำว่า "ขอแสดงความนับถืออย่างสูง" เสมอไป เพราะในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๐๖ บุคคลธรรมดา ให้ใช้คำลงท้ายว่า "ขอแสดงความนับถืออย่างสูง" เฉพาะตำแหน่งดังต่อไปนี้

ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า ผู้ว่าราชการจังหวัด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

นอกนั้นให้ใช้ "ขอแสดงความนับถือ"

แต่ที่พบบ่อยและถือปฏิบัติทุกกรม ทบวง ถ้าชั้นพิเศษหรือระดับ ๗ ขึ้นไป จะใช้คำลงท้ายของหนังสือราชการว่า "ขอแสดงความนับถืออย่างสูง" ทุกครั้ง ตัวอย่างตำแหน่งในส่วนภูมิภาค คือ อัยการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด นายแพทย์ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ปลัดจังหวัด (เฉพาะระดับ ๗) รองผู้ว่าราชการจังหวัด นายแพทย์พิเศษ ผู้อำนวยการกอง ๒ ตำแหน่งหลังอยู่ในส่วนกลาง ซึ่งตำแหน่งเหล่านี้ไม่ได้เทียบเท่าอธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

ถ้ามีระเบียบปฏิบัติหรือแก้ไขระเบียบเพิ่มเติม โปรดอ้างอิงหนังสือให้ทราบด้วย เรียนมาเพื่อขอทราบเท่านั้น ส่วนการปฏิบัติที่ได้ปฏิบัติตามวรรค ๔ อยู่แล้ว

๒. ผู้รักษาราชการแทนจะทำการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดได้หรือไม่ เฉพาะกรณีโต้ตอบหนังสือที่ไม่สำคัญหรือไม่ใช่ข้อกฎหมาย เช่น การส่งรายงานต่าง ๆ ตัวอย่าง เช่น

ปลัดอำเภอ ๔ รักษาราชการแทนนายอำเภอ ทำการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด

ตอบ : ๑. ไม่จำเป็นที่หนังสือที่ไปถึงข้าราชการตั้งแต่ชั้นพิเศษหรือระดับ ๗ ขึ้นไปจะต้องใช้คำลงท้ายว่า "ขอแสดงความนับถืออย่างสูง" เพราะตามระเบียบงานสารบรรณกำหนดให้ใช้คำลงท้ายว่า "ขอแสดงความนับถืออย่างสูง" กับหนังสือราชการที่ไปถึงปลัดกระทรวง อธิบดีหรือตำแหน่งที่เทียบเท่าผู้ว่าราชการจังหวัด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับหนังสือเท่านั้น นอกจากนั้น คือ ข้าราชการตำแหน่งที่ต่ำกว่าอธิบดี หรือเทียบเท่าหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับหนังสือแล้วคงใช้คำว่า "ขอแสดงความนับถือ"

๒. ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลงชื่อในหนังสือราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๖ ให้แก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลงชื่อ

ในหนังสือราชการ พ.ศ. ๒๕๐๗ คือ คำว่า "ทำการแทน" ในข้อ ๒ ข้อ ๓ และข้อ ๔ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการลงชื่อในหนังสือราชการ พ.ศ. ๒๕๐๗ ให้ใช้คำว่า "ปฏิบัติราชการแทน" ดังนั้น คำว่า "ทำการแทน" จึงไม่ใช้กันอีกต่อไปแล้ว คงใช้แต่คำว่า "ปฏิบัติราชการแทน" เท่านั้น ดังนั้น ปลัดอำเภอ ๔ รักษาราชการแทนนายนายอำเภอทำการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดตามตัวอย่างจึงไม่ถูกต้อง ควรจะใช้ว่า ปลัดอำเภอ ๔ รักษาราชการแทนนายอำเภอปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด และการที่จะโต้ตอบหนังสือที่ไม่สำคัญหรือไม่ใช่ข้อกฎหมาย เช่น การส่งรายงานต่าง ๆ นั้น ก็น่าจะมีหนังสือมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือไว้ด้วย หรือหากจะให้สะดวกรวดเร็วแล้ว ก็ควรจะทำเป็นหนังสือราชการแบบหนังสือประทับตราแทนการลงชื่อ (ตามระเบียบข้อ ๖)

การเลื่อนตำแหน่งและได้รับเงินปรับเพิ่มขึ้น ๑ ขั้น

ผู้ถาม : สมาชิกเลขที่ ๙๐๐๑

๑. ข้าพเจ้าสอบเลื่อนชั้นเอก ในตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัดเอก ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๗ ประกาศผลเมื่อ ๒๐ ก.ย. ๒๕๑๗ ได้ลำดับที่ ๖ ปัจจุบันเป็นชั้นโท เงินเดือน ๒,๘๕๐ บาท (๑ ต.ค. ๑๘) เมื่อคุรุสภากำหนดตำแหน่งเสร็จ ตามข่าวที่ให้ใช้อัตราเงินเดือนปรับเข้า ชี ๔ เงินเดือน ๒,๘๕๐ บาท ก็คงจะได้ ชี ๔ เพราะผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด พ.ร.ฎ. ระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้เป็นระดับ ๔-๕ ในกรณีที่ผลการสอบได้ขอตกลงกับ ก.พ. และ ก.พ. ได้ตกลงแล้วตาม ว. ๓๐ (๑๖ ก.ย. ๑๘) ขอถามว่าเมื่อมีตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัด (เอก) ว่าง และข้าพเจ้ามีคุณสมบัติเข้าเกณฑ์คุณสมบัติ เฉพาะสำหรับตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัด ทางสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จะสั่งเลื่อนให้ดำรงตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัด (ชี ๕) ในอัตราที่ว่างอยู่ตาม ว. ๓๘ ข้อ ๓ ได้หรือไม่ โดยไปดำรงตำแหน่ง ชี ๕ แต่รับเงินเดือนเท่าที่ได้รับอยู่ ๒,๘๕๐ บาท และเกิดสิทธิได้การปรับอัตราเงินเดือนอีก ๑ ขั้น เป็น ๓,๐๓๐ บาท ตาม ว. ๓๗ ข้อ ๒ เพราะได้รับเงินเดือนต่ำกว่าขั้นต่ำของตำแหน่งที่ได้รับการเลื่อน

๒. ถ้าคุรุสภากำหนดตำแหน่งผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดนครราชสีมา เป็น ชี ๕ ข้าพเจ้าก็จะเกิดสิทธิตาม ว. ๓๗ ได้ปรับเงินเดือนอีก ๑ ขั้นเป็น ๓,๐๓๐ บาท เพราะเงินเดือนที่ครองอยู่ต่ำกว่าขั้นต่ำระดับ ๕ ที่กำหนดให้ เมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมมีสิทธิได้รับแต่งตั้งเลื่อนระดับตำแหน่งตามที่สอบเลื่อนชั้นได้ไว้ตามข้อ ๑ ในเมื่อตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัด ชี ๕ หรือ ชี ๖ ว่างใช่หรือไม่

ตอบ : ๑. ตามข้อเท็จจริงที่ถามนั้น เมื่อมีตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัด (รับเงินเดือนระดับ ๕-๖) ว่างลง และคุณมีคุณสมบัติเข้าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง สำหรับตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัด ถ้าผู้มีอำนาจตามมาตรา ๔๔ คือปลัดกระทรวงศึกษา

ธิการ พิจารณาเห็นว่าคุณมีความรู้ความสามารถ และความประพฤติเหมาะสมที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัดได้ ก็อาจพิจารณาคัดเลือกเลื่อนคุณขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวที่ว่างอยู่ได้ตามนัยมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู ประกอบกับมติ ก.พ. ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร ๑๐๐๔/ว. ๓๐ ลงวันที่ ๑๖ ก.ย. ๑๘ หรือที่ สร ๑๐๐๔/ว. ๓๘ ลงวันที่ ๔ พ.ย. ๑๘ แล้วแต่กรณี และเมื่อคุณได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัด รับเงินเดือนระดับ ๕ แล้ว คุณก็ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการปรับเงินเดือนให้สูงขึ้นอีก ๑ ขั้นได้ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร ๑๐๐๕/ว.๓๗ ลงวันที่ ๓๐ ต.ค. ๑๘ เพราะคุณได้รับเงินเดือนยังไม่ถึงขั้นต่ำของเงินเดือนสำหรับตำแหน่งระดับ ๕

๒. ถ้าคุณได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดนครราชสีมา โดยให้ได้รับเงินเดือนระดับ ๕ ก็ย่อมมีสิทธิได้รับการปรับเงินเดือนให้สูงขึ้นอีก ๑ ขั้น โดยเหตุผลเดียวกันกับที่กล่าวในข้อ ๑ ส่วนปัญหาที่ว่าคุณจะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นตามที่เคยสอบเลื่อนเป็นชั้นเอกได้ไว้หรือไม่นั้น ก็เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ ที่จะพึงพิจารณาตามที่เห็นสมควร ดังที่กล่าวในข้อ ๑ เช่นกัน

การเลือกตั้ง อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัย การออกจากราชการ

ผู้ถาม : สมาชิกเลขที่ ๗๖๔๑

ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๑๘) ข้อ ๖ ว่าให้สำนักงาน ก.พ. เสนอบัญชีรายชื่อข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับเลือกตามข้อ ๕ ต่อ ก.พ. เพื่อตั้งผู้ได้รับเลือกตามลำดับคะแนนจากสูงลงไปเข้าร่วมเป็น อ.ก.พ. วิสามัญเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการดำเนินการออกจากราชการ การร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ จำนวนการทางวินัย การลา**ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมด** ผมขอเรียนถามว่าจำนวนอนุกรรมการทั้งหมดมีกี่คน ทำไมไม่กำหนดให้เหมือนการตั้งกรรมการข้าราชการพลเรือนซึ่งกำหนดไว้ว่ามีจำนวนไม่น้อยกว่า ๕ คน แต่ไม่เกิน ๗ คน กรุณาตอบลงในวารสารด้วย

ตอบ : การตั้ง อ.ก.พ. วิสามัญเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์หรือการอุทธรณ์นี้ เป็นอำนาจของ ก.พ. ที่จะแต่งตั้งตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดจำนวนอนุกรรมการทั้งหมดไว้ จึงแล้วแต่ ก.พ. จะตั้งจำนวนเท่าใด และในจำนวนนี้ต้องมีผู้แทนข้าราชการไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ด้วยเหตุนี้กฎ ก.พ. ดังกล่าวจึงไม่อาจกำหนดจำนวนอนุกรรมการทั้งหมดไว้ได้

การนับอายุราชการพลเรือนวิสามัญที่ยกฐานะ

ผู้ถาม : ข้าราชการวิสามัญเก่า

ข้าราชการพลเรือนวิสามัญตำแหน่งผดุงครรภ์และข้าราชการพลเรือนวิสามัญทำหน้าที่อย่างเดียวกับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งมีคุณสมบัติเข้าหลักเกณฑ์ที่ได้รับการยกฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามมาตรา ๑๑๖ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

๑. จะมีสิทธิได้นับเวลาราชการตอนเป็นวิสามัญสำหรับคำนวณด้วยหรือไม่

๒. ถ้าข้าราชการพลเรือนวิสามัญดังกล่าวเคยรับบำนาญอยู่แล้วและรับบำนาญควบกับเงินเดือนตลอดมาในขณะที่เป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญอยู่จะต้องคืนบำนาญที่รับไปแล้วหรือไม่

๓. ผู้ซึ่งเคยเป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญ เช่น ตำแหน่งนักการ สารวัตรอำเภอ หรือผู้ตรวจการเทศบาล ต่อมาได้รับแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญจะมีสิทธิได้นับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญหรือไม่ ถ้าไม่ได้เพราะเหตุใด

ตอบ : ๑. ข้าราชการพลเรือนวิสามัญที่ได้รับการยกฐานะหรือเปลี่ยนฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามมาตรา ๑๑๖ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๙ ย่อมมีสิทธิได้นับเวลาระหว่างที่เป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญที่ติดต่อกับวันที่ได้มีการยกฐานะหรือการเปลี่ยนฐานะนั้นเป็นเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญได้ตามมาตรา ๒๓ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔

๒. โดยที่ข้าราชการพลเรือนวิสามัญที่ได้รับการยกฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญมีสิทธิได้นับเวลาระหว่างเป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญรวมกับเวลาราชการตอนเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญได้ดังกล่าวแล้ว จึงน่าจะไม่มีสิทธิได้รับบำนาญควบกับเงินเดือนในระหว่างเป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญ บำนาญที่รับไปแล้วต้องส่งคืนทั้งหมด แต่การให้นำเงินบำนาญส่งคืนน่าจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้รับบำนาญในกรณีดังกล่าว ซึ่งคาดว่าทางการคงจะหาวิธีการที่ไม่ทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ต้องคืนเงินในโอกาสต่อไป

๓. การที่ข้าราชการพลเรือนวิสามัญบางตำแหน่งได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนไม่ถือว่าเป็นการยกฐานะ หรือเปลี่ยนฐานะตามกฎหมายเพราะการยกฐานะหรือเปลี่ยนฐานะข้าราชการวิสามัญให้เป็นข้าราชการสามัญจะต้องได้มีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้ให้ยกฐานะ หรือเปลี่ยนฐานะโดยตรง ส่วนการที่ข้าราชการวิสามัญได้ถูกเปลี่ยนฐานะโดยเจ้ากระทรวงหรือผู้มีอำนาจอื่นใดได้มีคำสั่งให้เปลี่ยนฐานะหรือยกฐานะนั้น แม้ว่าการเปลี่ยนฐานะหรือยกฐานะ เจ้ากระทรวง หรือผู้มีอำนาจอาจจะได้กระทำไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ถ้าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นเป็นเพียงบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้ากระทรวงหรือผู้อื่นใดไว้เป็นการทั่ว ๆ ไปให้เปลี่ยนฐานะข้าราชการได้ ไม่ใช่เป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้เฉพาะเจาะจงแล้วก็หาอาจที่จะถือได้ว่าผู้ถูกเปลี่ยนฐานะนั้นได้เปลี่ยนฐานะไปตามบทบัญญัติของกฎหมายไม่ ด้วยเหตุนี้จึงนับเวลาตอนที่เป็นข้าราชการวิสามัญต่อเนื่องกับเวลาที่เป็นข้าราชการสามัญไม่ได้ เพราะกรณีดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นการยกฐานะ หรือเปลี่ยนฐานะตามความในมาตรา ๒๓ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ แต่อย่างใด

การรับบำนาญพิเศษหรือบำเหน็จตกทอด

ผู้ถาม : ข้าราชการบำนาญ

ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๕๔ บุตรซึ่งรับบำนาญพิเศษให้มีสิทธิรับได้จนอายุครบ ๒๐ บริบูรณ์ แต่สำหรับบำเหน็จตกทอด บุตรซึ่งมีอายุครบ ๒๐ บริบูรณ์ แล้วไม่มีสิทธิได้รับ สมมติว่าบุตรนาย ก. เกิดวันที่ ๑ มกราคม ๒๔๙๙ ต่อมานาย ก. ถึงแก่ความตาย เพราะเหตุปฏิบัติราชการตามหน้าที่เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๑๙ บุตรของนาย ก. จะมีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษ หรือบำเหน็จตกทอดเพียงใดหรือไม่

ตอบ : ผู้ที่มีสิทธิรับบำนาญพิเศษฐานะบุตร หรือผู้อยู่ในอุปการะซึ่งอนุโลมรับอย่างบุตร กฎหมายกำหนดให้รับได้จนอายุครบ ๒๐ บริบูรณ์ และเมื่ออายุครบ ๒๐ บริบูรณ์แล้ว แต่ได้ศึกษาอยู่ในชั้นเตรียมอุดมศึกษา หรือชั้นอุดมศึกษา หรือชั้นการศึกษาที่เทียบเท่า ก็ให้ได้รับบำนาญพิเศษต่อไปจนจบการศึกษาแต่ไม่เกินอายุ ๒๕ บริบูรณ์ การนับระยะเวลาเพื่อคำนวณอายุของบุคคลนั้นต้องเริ่มนับระยะเวลาในการคำนวณอายุตามมาตรา ๑๕๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือมิให้นับวันเกิดเป็นวันแรกแห่งการคำนวณอายุ ฉะนั้นบุตรที่เกิดวันที่ ๑ มกราคม ๒๔๙๙ ก็จะมีอายุครบ ๒๐ บริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๑๙ ในวันที่มีสิทธิรับบำนาญพิเศษ คือวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๑๙ ซึ่งเป็นวันถัดจากวันบิดาตายบุตรมีอายุเกิน ๒๐ บริบูรณ์แล้วจึงไม่มีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษ แม้บุตรผู้นั้นจะได้ศึกษาต่อในชั้นดังกล่าวข้างต้นก็ไม่มีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษ ส่วนบำเหน็จตกทอดไม่มีสิทธิได้รับเช่นเดียวกัน เพราะในวันที่บิดาตายบุตรมีอายุครบ ๒๐ บริบูรณ์แล้วเว้นแต่บุตรผู้นั้นกำลังศึกษาในชั้นเตรียมอุดมศึกษา หรือชั้นอุดมศึกษาหรือชั้นการศึกษาที่ทางราชการรับรองให้เทียบเท่า

การปรับอัตราเงินเดือน ที่ได้รับต่ำกว่าขั้นต่ำของระดับ

ผู้ถาม : นายสงสัย

ด้วยผมมีข้อข้องใจสงสัยเกี่ยวกับการปรับเงินเดือนตามระบบใหม่ คือ ผู้ที่เป็นชั้นตรีเดิมตำแหน่งปลัดอำเภอ เมื่อปรับเข้าระบบใหม่ จะเป็นระดับ ๓ เงินเดือน ๑,๖๔๕ บาท ได้ ๑ ขั้น ๑,๗๕๐ บาท แล้วปรับให้อีกหนึ่งขั้น เป็น ๑,๘๖๐ บาท เท่ากับขึ้นได้ ๒ ขั้น หรือในอีกกรณีหนึ่งผู้ที่เป็นชั้นโทเดิม ตำแหน่งปลัดอำเภอ เมื่อปรับเข้าระบบใหม่ จะเป็นระดับ ๔ เงินเดือน ๑,๘๗๕ บาท ความชอบประจำปีได้ ๑ ขั้น ขึ้นรับ ๒,๑๐๐ บาท แล้วปรับให้อีก ๑ ขั้น เป็น ๒,๒๓๐ บาท เท่ากับขึ้นได้ ๒ ขั้น ทำไมจึงเป็นเช่นนั้นครับ

ในกรณีของผม ตำแหน่งปลัดอำเภอตรีเดิม ปรับเข้าระบบใหม่ เป็นปลัดอำเภอระดับ ๓ ขณะเป็นชั้นตรี รับเงินเดือน ๒,๑๐๐ บาท ปีนี้ได้ความชอบ ๑ ขั้น ขึ้นรับ ๒,๒๓๐ บาท และเมื่อปรับเข้าระบบใหม่ ก็ยังคงรับในอัตรา ๒,๒๓๐ บาทเท่าเดิม ทำให้เสียเปรียบ เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีดังได้เรียนให้ทราบแล้วข้างต้น ในเมื่อปรับให้พวกเงินเดือนต่ำแล้วทำไมไม่ปรับให้คนที่ได้เงินเดือนสูงอยู่แล้ว เช่นกรณีของผมเป็นต้น ทำให้พวกเด็กที่ทำงานที่หลังเงินเดือน

ไล่ทันหมด หรือทาง ก.พ. มีกรณีแก้ไขอย่างไรบ้างครับ ขอความกรุณาอย่าโทษว่าทางสังกัดไม่ขอ ทั้งนี้เพราะระบบใหม่ ก.พ. เป็นผู้กำหนดขึ้น และมีอำนาจมากกว่าเดิมขึ้นอีกหลายเท่าครับ

ตอบ : ปัญหาที่คุณข้องใจนี้เป็นหนังสือเวียนของสำนักงาน ก.พ. ที่ สร ๑๐๐๕/ว. ๓๗ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๘ เรื่องการปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนที่รับเงินเดือนต่ำกว่าขั้นต่ำของเงินเดือนสำหรับตำแหน่ง เข้าใจว่าคุณคงจะได้อ่านหนังสือเวียนของสำนักงาน ก.พ. ฉบับนี้แล้ว

เหตุผลสำคัญที่ต้องออกหนังสือเวียนเรื่องนี้ก็เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ตามมาตรา ๓๗ ซึ่งวางหลักว่าข้าราชการพลเรือนได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด จะต้องได้รับเงินเดือนขั้นต่ำของระดับนั้น เช่นได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๓ จะต้องได้รับเงินเดือนขั้น ๑,๗๕๐ บาท อันเป็นอัตราเงินเดือนขั้นต่ำของระดับ ๓ หรือกรณีระดับ ๔, ๕ ก็เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตามในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อ จึงมีข้าราชการหลายท่านได้รับเงินเดือนต่ำกว่าขั้นต่ำของระดับตำแหน่งเป็นเหตุให้ร้องเรียน ขอให้ทางราชการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มาตรา ๓๗ ดังกล่าว ซึ่งเรื่องนี้ทางราชการมิได้นิ่งนอนใจ หลังจากประชุมปรึกษาหารือกันระหว่างกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และ ก.พ. แล้ว ก็เห็นว่ามีทางเลือกปฏิบัติได้ ๓ วิธี คือ วิธีแรกไม่ควรปรับอัตราเงินเดือนให้เลย วิธีที่สองปรับให้ได้รับเงินเดือนถึงขั้นต่ำทุกตำแหน่ง และวิธีที่สามพิจารณาถึงประโยชน์ของข้าราชการและกำลังความสามารถทางการเงินของประเทศ ในที่สุดก็ได้เลือกปฏิบัติตามวิธีที่สาม ดังที่ปรากฏในหนังสือเวียนของสำนักงาน ก.พ. ดังกล่าว

ผลของหนังสือเวียนฉบับนี้ สำนักงาน ก.พ. ได้ตระหนักเป็นอย่างดีว่า อาจก่อความรู้สึกในทำนองไม่ได้รับความเป็นธรรมแก่ข้าราชการบางท่านอยู่บ้าง แต่หากจะพิจารณากันโดยตลอดแล้ว ควรจะยอมรับกันตั้งแต่การตีราคาตำแหน่ง และกำหนดตัวบุคคลในตำแหน่ง ซึ่งตามทางปฏิบัตินั้นได้ร่วมกันพิจารณาระหว่างส่วนราชการเจ้าสังกัดและ ก.พ. โดย ก.พ. เป็นผู้ให้คำแนะนำปรึกษาวางมาตรฐานตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดพิจารณาจัดตัวบุคคลที่เหมาะสมลงในตำแหน่งที่กำหนดขึ้นนั้น ส่วนการกำหนดเงินเดือนให้ได้รับเพิ่มขึ้น ๑ ขั้น เป็นเพียงวิธีการ เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ปฏิบัติราชการในตำแหน่งระดับต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นเท่านั้นเอง

การร้องทุกข์เมื่อถูกกล่าวโทษแกล้ง

ผู้ถาม : สมาชิกเลขที่ ๕๓๑๑

การที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่กระทำต่อผู้ใต้บังคับบัญชาโดยไม่เป็นธรรม (มิใช่ถูกลงโทษทางวินัย) เช่นการพิจารณาความดีความชอบ สั่งย้ายโดย

อ้างว่าเพื่อความเหมาะสมจะถือว่าอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๐๒ ได้หรือไม่ ถ้าอยู่ในหลักเกณฑ์การร้องทุกข์จะทำได้หรือไม่ เพราะไม่ถูกลงโทษเพียงแต่กล่าวแกล้ง เมื่อไม่ถูกลงโทษการอุทธรณ์ตามหมวด ๗ ยังไม่เกิดขึ้น

ตอบ ตามความเข้าใจของผู้ตอบ หากเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาโดยไม่เป็นธรรมแล้ว อาจพิจารณาได้ว่าไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบข้าราชการ ย่อมร้องทุกข์ได้ตามมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดขึ้นใหม่

อย่างไรก็ตามที่กล่าวข้างต้นเป็นเพียงหลักการกว้าง ๆ ในรายละเอียดจะร้องทุกข์ได้กรณีใดบ้างนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๑๘) ออกตามความใน พรบ. ระเบียบข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์

ขอให้เปรียบเทียบชั้นกับระดับตำแหน่ง

ผู้ถาม : สมาชิกเลขที่ ๕๓๑๑

โปรดเปรียบเทียบชั้นยศเดิม ซึ่งมีอยู่ ๕ ชั้น และระดับตำแหน่งใหม่ซึ่งมีอยู่ ๑๑ ระดับ ว่าชั้นเดิมตรงกับระดับใด เช่น ระดับ ๓ เท่ากับ ตรีโท ๔ เท่ากับ โท เป็นต้น และขอทราบว่าระดับ ๗ หากจะเปรียบเป็น เอก-พิเศษ จะถูกหรือไม่

ตอบ อันที่จริงการเปรียบเทียบชั้นกับระดับตำแหน่งเป็นเรื่องที่ไม่ควรนำมาเปรียบเทียบกัน เพราะการกำหนดอัตราเงินเดือนโดยแบ่งออกเป็นชั้น อันดับ และขั้นเงินเดือน มีแนวความคิดซึ่งแตกต่างไปจากการกำหนดระดับตำแหน่งตามหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการกำหนดระดับตำแหน่งจำเป็นต้องกำหนดเงินเดือนขั้นต่ำ ขั้นสูงของตำแหน่งแต่ละระดับ และอัตราเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงดังกล่าว ต้องอ้างอิงมาจากบัญชีอัตราเงินเดือนตามชั้นเดิมซึ่งคาบเกี่ยวกันอยู่ และพออนุโลมเทียบได้ดังนี้

ชั้นจัตวา	เทียบเท่า	ระดับ ๑
ชั้นตรี	,,	ระดับ ๒
ชั้นตรี-โท	,,	ระดับ ๓
ชั้นโท	,,	ระดับ ๔
ชั้นโท-เอก	,,	ระดับ ๕
ชั้นเอก	,,	ระดับ ๖
ชั้นพิเศษ	,,	ระดับ ๗,๘,๙,๑๐,๑๑

การเวียนกฎ ก.พ. ให้ข้าราชการทราบ

ผู้ถาม : สมาชิกเลขที่ ๕๓๑๑

กฎ ก.พ. ทุกฉบับควรมีหนังสือเวียนให้ข้าราชการทุกคนได้รับทราบ ที่ผ่านมาพบแต่การอ้างกฎ ก.พ. ฉบับที่เท่านั้นเท่านี้ แต่ไม่เคยได้พบได้เห็น การเวียนก็ควรเวียนเพียงหน่วยราชการ ซึ่งในหน่วยราชการนั้น ๆ อาจจะพิมพ์รายงานประจำให้ข้าราชการในหน่วยงานเซ็นรับทราบก็เพียงพอ หากไม่สามารถทำได้ วารสารข้าราชการควรจะนำลงพิมพ์เป็นใบแทรกให้ได้รับรู้ทุกกฎ ก.พ. จะเป็นการดียิ่ง

ตอบ ขอบคุณมากสำหรับข้อคิดเห็นในการเวียนกฎ ก.พ. เพื่อให้ข้าราชการทุกคนได้ทราบ และใคร่เรียนทางปฏิบัติในเรื่องนี้กล่าวคือการเวียนกฎ ก.พ. และหนังสือเวียน หรือระเบียบข้อบังคับของ ก.พ. นั้น โดยปกติจะแจ้งไปยังกระทรวงทบวงกรมและจังหวัดต่าง ๆ พร้อมทั้งมีข้อความ ขอให้แจ้งแก่ส่วนราชการในสังกัดได้ทราบด้วย ในทางปฏิบัติส่วนราชการต่าง ๆ จะสำเนาส่งต่อไปยังหน่วยย่อย เพื่อให้ข้าราชการทุกคนได้ทราบ อย่างไรก็ตามบางส่วนราชการ อาจไม่ถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด เป็นเหตุให้การเวียนระเบียบข้อบังคับของทางราชการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ ซึ่งประสงค์จะให้ข้าราชการทุกคนได้รับทราบ ซึ่งอาจต้องแก้ไขโดยขอความร่วมมือจากบรรดาหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ พร้อมทั้งชี้ให้เห็นถึงความสำคัญในเรื่องนี้ เข้าใจว่าพอจะแก้ปัญหาการเวียนระดับข้อบังคับของทางราชการได้

ส่วนการนำกฎ ก.พ. ระเบียบ หนังสือเวียน ลงพิมพ์ในวารสารข้าราชการขณะนี้ได้ถือปฏิบัติอยู่แล้ว สำหรับท่านที่เป็นสมาชิกวารสารข้าราชการจึงไม่เป็นปัญหาแต่ประการใด ●

ผู้ตอบปัญหาในฉบับนี้

สำนักงาน ก.พ.

ธงชัย	วาณิชกะ
สุธี	สุทธิสมบูรณ์
สมศักดิ์	ศุภะรัชฎเดช
ดุสิต	พัวศิร

กรมบัญชีกลาง

ผาสุขนิตย์	ปิณฑะรุจิ
สุริย์	วารุธิรารักษ์
สมพงษ์	วัฒนสุระ



สมาน รังสิโยกฤษฎ์



นิทาน พี.ซี.

ในรอบปีที่แล้ว ข่าวที่ดังที่สุดในวงราชการพลเรือนก็คือ ข่าวการนำระบบจำแนกตำแหน่ง หรือที่เรียกว่า "ระบบ พี.ซี." มาใช้ในราชการพลเรือน ซึ่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันมาก ทั้งจากนักการเมือง นักวิชาการ สื่อมวลชน และบรรดาข้าราชการ มีทั้งคัดค้านและสนับสนุน

จากการติดตามข่าวจากหลาย ๆ ด้าน ตลอดจนการพูดคุยกับเพื่อน ๆ ทั้งที่เป็นข้าราชการและประชาชนทั่วไป ปรากฏว่า ยังมีความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นมาของระบบจำแนกตำแหน่งคลาดเคลื่อนอยู่มาก เช่น บางคนบอกว่า สำนักงาน ก.พ. รีบนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้โดยไม่ได้ทำการศึกษาให้ดีเสียก่อน บางคนก็กล่าวว่า สำนักงาน ก.พ. นำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้โดยใช้เวลาศึกษาเพียง ๗ เดือนเท่านั้น เป็นต้น

เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับความเป็นมาของระบบจำแนกตำแหน่งในราชการพลเรือนไทย จึงเห็นควรจะนำรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้มาเล่าสู่กันฟังในรูปของ "นิทาน พี.ซี." ดังต่อไปนี้

กาลครั้งหนึ่งนานมาแล้ว คือเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๗ นายเออร์เนสต์ เจ. บาร์เบ้อร์ ผู้เชี่ยวชาญยูซอม ได้เสนอแนะให้มีการปรับปรุงระบบราชการพลเรือนไทย ๑๐ ประการ คือ



(๑) เพิ่มเงินเดือนข้าราชการ

(๒) เพิ่มความเข้มแข็งของ ก.พ.

(๓) ให้มีมาตรฐานการปฏิบัติงาน และการควบคุมงานที่เหมาะสม

(๔) ให้มีภาวการณ์ที่อาจนำวิธีจัดการงานที่ก้าวหน้าทันสมัยมาใช้ได้โดยสะดวก

(๕) เพิ่มสิ่งจูงใจเพื่อให้การปฏิบัติงานได้ผลดียิ่งขึ้น

(๖) ให้มีการจำแนกตำแหน่ง โดยถือหน้าที่ความรับผิดชอบ และคุณวุฒิที่ต้องการสำหรับตำแหน่งเป็นหลัก

(๗) ให้มีการสอบอย่างรวดเร็ว เชื่อถือได้และประหยัดยิ่งขึ้น

(๘) ให้มีองค์การกลาง ที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางสำหรับประสานงานและประเมินผลการฝึกอบรม

(๙) ให้มีนักวิชาการบริหารงานบุคคลมากขึ้น

(๑๐) ให้มีการใช้ข้าราชการที่ล้นงานในทางที่ได้ประโยชน์เพิ่มขึ้น

และพร้อมกันนี้ นายบาร์เบ้อร์ ได้เสนอให้ตั้งคณะกรรมการระดับสูง เพื่อกำหนดแผนการปฏิรูปหรือปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือน ตามหัวข้อต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นด้วย ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือนตามข้อเสนอของนายบาร์เบ้อร์

คณะกรรมการปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือนได้มีการพิจารณา และเสนอแนะให้มีการปรับปรุงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวต่อรัฐบาล ซึ่งต่อมารัฐบาลก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขหลายเรื่องด้วยกัน เช่น เรื่องเงินเดือน การเพิ่มสิ่งจูงใจ การสอบ การเพิ่มจำนวนนักวิชาการบริหารงานบุคคล การฝึกอบรม เป็นต้น

สำหรับการจำแนกตำแหน่ง โดยถือหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณวุฒิที่ต้องการสำหรับตำแหน่งเป็นหลัก หรือที่เรียกว่า "ระบบ พ.ช." ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่และต้องใช้เวลามากนั้น คณะกรรมการ

ดังกล่าวเห็นว่า การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ ก.พ. ใช้ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งใช้วิธีพิจารณาเป็นรายๆ ไป ตามที่ส่วนราชการต่างๆ ขอให้พิจารณานั้น เป็นวิธีการที่ใช้ได้ผลเฉพาะในสมัยที่ยังมีตำแหน่งข้าราชการพลเรือนไม่มากนัก แต่ในสมัยปัจจุบันรัฐบาลกำลังเร่งรัดพัฒนาประเทศ วงงานของรัฐบาลขยายตัวกว้างขวางออกไป ตำแหน่งในราชการพลเรือนเพิ่มขึ้นมาก วิธีการพิจารณากำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเป็นราย ๆ ไปนั้น ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย เพราะล่าช้าไม่ทันการ สิ้นเปลืองเวลา ค่าใช้จ่ายและแรงงานมาก อีกทั้งไม่ได้ระดับมาตรฐานเท่าที่ควร จึงควรเปลี่ยนวิธีพิจารณาเสียใหม่ กล่าวคือ แทนที่จะพิจารณาเป็นรายตำแหน่งก็ควรใช้วิธีพิจารณาเปรียบเทียบรวมกันทั้งหมดโดยสร้างมาตรฐานสำหรับการกำหนดตำแหน่ง และอัตราเงินเดือนไว้เป็นหลักในการพิจารณาเสียก่อน ตามแนวความคิดของระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classigication) ที่ใช้ได้ผลดีในต่างประเทศมาแล้ว จึงเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ให้นำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในราชการพลเรือน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องนี้เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๐๘ ลงมติอนุมัติให้สำนักงาน ก.พ. สำรวจหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งต่าง ๆ ในราชการพลเรือน เพื่อเป็นพื้นฐานในการสร้างระบบจำแนกตำแหน่งที่เหมาะสมกับประเทศไทย แล้วให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

สำนักงาน ก.พ. ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยสำรวจตำแหน่งในราชการพลเรือนทุกส่วนราชการทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค แล้วนำข้อมูลที่สำรวจได้มาวิเคราะห์จำแนกออกเป็นสายงานและระดับต่าง ๆ รวมทั้งได้เขียนมาตรฐานกำหนดตำแหน่งสำหรับระดับตำแหน่งในแต่ละสายงาน และได้นำเสนอ ก.พ. พิจารณา ซึ่ง ก.พ. ก็ได้มีความเห็นพ้องต้องกันว่า ระบบจำแนกตำแหน่ง นั้นเป็นประโยชน์ และสามารถแก้ปัญหาสำคัญในการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนได้หลายประการ



อันจะช่วยให้การบริหารงานบุคคลดำเนินไปโดยสะดวก รวดเร็ว ประหยัด มีประสิทธิภาพ มีมาตรฐาน และสามารถควบคุมตำแหน่งได้ดียิ่งขึ้น

การจัดระบบจำแนกตำแหน่งตามเสนอมานี้ ไม่ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของข้าราชการพลเรือนไปจากระบบเดิมแต่อย่างใดกล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนคงแบ่งออกเป็นประเภท และมีชั้นอยู่ตามเดิม เพียงแต่เปลี่ยนแต่วิธีการบริหารงานบุคคลบางประการ โดยใช้ระดับตำแหน่งเป็นหลักในการบริหารงานบุคคลเท่านั้น ส่วนในด้านอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนมิได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และการนำระบบนี้มาใช้ก็ไม่ทำให้ต้องเพิ่มงบประมาณแต่อย่างใด

แต่เนื่องจากการนำระบบจำแนกตำแหน่งปรับใช้ในส่วนราชการต่าง ๆ นั้นจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงมาตรฐานกำหนดตำแหน่งให้เหมาะสม และต้องปรับตำแหน่งที่มีอยู่ให้เข้ากับตำแหน่งตามระบบจำแนกตำแหน่ง ซึ่งต้องใช้เวลาตามสมควร ทั้งนี้เพื่อให้มีการดำเนินการเป็นไปโดยรอบคอบรัดกุม จึงไม่อาจจะให้เสร็จพร้อม ๆ กันทุกส่วนราชการได้ จึงเห็นควรปรับใช้ระบบจำแนกเป็นส่วนราชการ ๆ ไป โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๒ เมื่อปรับใช้ไปประมาณ ๒๐ ส่วนราชการในระยะเวลาประมาณ ๑–๒ ปี และสำนักงาน ก.พ. ได้ปรับปรุงวิธีการดำเนินการต่าง ๆ ให้รัดกุมเหมาะสมดีแล้ว ก็อาจแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเพื่อปรับใช้ระบบจำแนกตำแหน่งพร้อมกันทุกส่วนราชการต่อไป ก.พ. จึงมีมติให้นำระบบจำแนกตำแหน่งมาปรับใช้ในสำนักงาน ก.พ. ก่อน เพื่อเป็นแบบสำหรับใช้ในส่วนราชการอื่น ๆ ต่อไป

สำนักงาน ก.พ. ได้ยกร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน คุณสมบัติและความรู้ของผู้ดำรงตำแหน่ง วิธีการคัดเลือก วิธีการสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือนและการเลื่อนชั้นข้าราชการพลเรือนในสำนักงาน ก.พ. พ.ศ. ๒๕๑๔ เสนอ ก.พ. พิจารณาตรวจแก้ แล้วมีมติให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อประกาศใช้ต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ประกาศใช้ต่อไป จึงได้มีการปรับใช้ระบบจำแนกตำแหน่งในสำนักงาน ก.พ. เป็นแห่งแรกเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๑๕ และต่อมาอีก ๒ ปี คือเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๑๖ ได้มีการปรับใช้ระบบจำแนกตำแหน่งในกรมวิทยาศาสตร์ เป็นแห่งที่ ๒

ต่อมาเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๑๖ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้สำนักงาน ก.พ. รีบดำเนินการจำแนกตำแหน่งในส่วนราชการต่าง ๆ ให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว สำนักงาน ก.พ. จึงได้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกา และปรับใช้ระบบจำแนกตำแหน่งในส่วนราชการต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอีก ๑๔ ส่วนราชการ รวมเป็น ๑๖ ส่วนราชการ ดังนี้

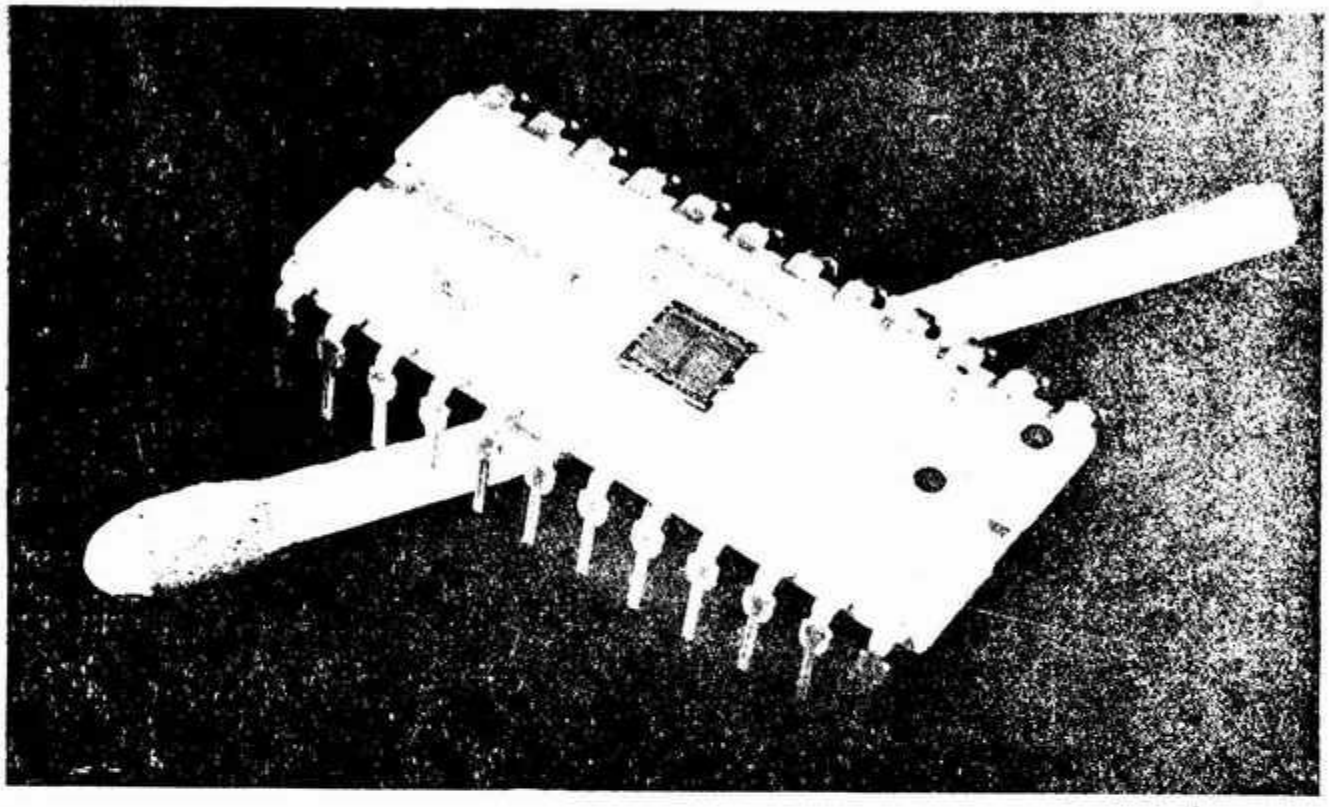
ลำดับที่	ส่วนราชการ	ประกาศใช้เมื่อ
1	สำนักงาน ก.พ.	28 เมษายน 2514
2	กรมวิทยาศาสตร์	1 พฤษภาคม 2516
3	กรมการขนส่งทางบก	22 พฤษภาคม 2516
4	กรมสรรพากร	31 ตุลาคม 2516
5	กรมราชทัณฑ์	7 พฤศจิกายน 2516
6	สป. กระทรวงการคลัง	16 มกราคม 2517
7	กรมแรงงาน	16 มกราคม 2517
8	กรมศุลกากร	16 มกราคม 2517
9	สนง. คณะกรรมการกฤษฎีกา	16 มกราคม 2517
10	การตรวจบัญชีสหกรณ์	5 กุมภาพันธ์ 2517
11	สนง. คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ	27 พฤษภาคม 2517
12	กรมทะเบียนการค้า	พฤศจิกายน 2517
13	กรมอุตุนิยมวิทยา	19 กันยายน 2517
14	กรมการบินพาณิชย์	26 กันยายน 2517
15	กรมบัญชีกลาง	23 มกราคม 2518
16	กรมปศุสัตว์	10 มีนาคม 2518

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๗ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติผ่านร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ ซึ่ง **นายใหญ่ ศวิตชาติ** และนาย**อมร จันทรสมบูรณ์** เป็นผู้เสนอให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘ โดยมีบทเฉพาะกาลให้ ก.พ. พิจารณากำหนดตำแหน่งตามมาตรา ๓๒ ซึ่งเป็นการกำหนดตำแหน่งให้เสร็จภายใน ๑ ปีนั้น นับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ก.พ. โดยสำนักงาน ก.พ. ได้ดำเนินการสำรวจตำแหน่งในส่วนราชการต่าง ๆ มาวิเคราะห์และจำแนกตำแหน่งต่าง ๆ ออกเป็นสายงาน จัดระดับตำแหน่งต่าง ๆ ในแต่ละสายงาน เขียนมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง และกำหนดตำแหน่งที่มีอยู่เป็นระดับต่าง ๆ ตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งเสร็จเรียบร้อยเป็นส่วนใหญ่ตั้งแต่วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๑๘ จึงถือเอาวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๑๘ เป็นวันประกาศใช้ระบบจำแนกตำแหน่งในส่วนราชการต่าง ๆ เป็นการทั่วไป

นิทาน พ.ช. ก็เอวังด้วยประการฉะนี้แล....

ราชการในอุดมคติ



"ทศพล"

ขณะที่รัฐบาลกำลังเร่งรัดแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งนับว่าเป็นองค์ประกอบใหญ่ของประเทศชาติอยู่ในขณะนี้ สถาบันที่มีอิทธิพลเป็นที่ยอมรับกันว่ามีบทบาทสำคัญที่จะทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงให้องค์ประกอบเหล่านี้ดีขึ้นคือ **ราชการ** ราชการในที่นี้หมายถึง ทั้ง**ระบบราชการ**และ**ตัวข้าราชการ** ราชการเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่จะเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ นโยบายทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองจะบรรลุผลตามที่วางเอาไว้จึงขึ้นอยู่กับราชการเป็นอย่างมาก

เนื่องจากสถาบันราชการมีบทบาทสำคัญมากต่อความเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบต่าง ๆ ดังกล่าว จึงได้มีการปฏิรูปกันมาหลายครั้งแทบจะพูดได้ว่าต่างประเทศเขามีอะไร เมืองไทยก็มีเหมือนเขาเกือบทุกอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างและหน่วยงาน

หรือสถาบันต่าง ๆ ตลอดกฎเกณฑ์และวิธีการ ก็สร้างและกำหนดขึ้นตามแบบอย่างที่เขาทำกันมาเป็นส่วนใหญ่ หากตัวผู้ปฏิบัติคือตัวข้าราชการหาได้มีพฤติกรรม (พูดง่าย ๆ ก็คือปฏิบัติงาน) เปลี่ยนแปลงไปตามโครงสร้างใหม่ขึ้น ถ้ามีก็เป็นไปอย่างเชื่องช้า สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เป็นเรื่องที่น่าสนใจอย่างยิ่ง จะยอมรับว่าเป็นเพราะลักษณะเฉพาะของคนไทย ขนบธรรมเนียมประเพณีของไทยอย่างที่บางท่านกล่าวไว้อย่างนั้นหรือ ?



ก่อนที่พิจารณากันให้ลึกซึ้งเกี่ยวกับราชการไทย ลองพิจารณาลักษณะของราชการที่ควรจะเป็นแบบอย่างตามสากลนิยมก่อน Max Weber นักปราชญ์ชาวเยอรมันผู้เป็นต้นคิดในเรื่องนี้ แยกแยะไว้ดังนี้

๑) หลักกฎหมายและเหตุผล (Legal-rationl) หมายความถึงการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ระเบียบและกฎหมายที่วางไว้ในขณะเดียวกันก็พิจารณาด้านเหตุและผลประกอบไปด้วย ทั้งนี้เพื่อให้งานสำเร็จและเกิดประโยชน์ต่อส่วน

๒. หลักสายการบังคับบัญชา (Hierachy) หมายถึงมีตำแหน่งต่ำไปถึงสูง บังคับบัญชาลดหลั่นกันไปตามหน้าที่และความรับผิดชอบ หลักข้อนี้นักวิชาการสมัยใหม่เห็นว่า บางลักษณะงานอาจจะไม่จำเป็น การส่งเสริมให้คนใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่ โดยไม่คำนึงถึงสายการบังคับบัญชา อาจจะได้ผลดีกว่า เช่นงานวิชาการ หรือวิจัยเป็นต้น ความคิดเช่นนี้ก็เป็นแบบ non-hierachical system

๓. หลักระบบคุณธรรม (Merit system) ซึ่งถือว่าราชการจำเป็นจะต้องมีสิทธิ โอกาสเท่าเทียมกัน (ในกลุ่มที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด) ในการบรรจุ เลื่อนตำแหน่ง (equal opportunity) การคัดเลือกหรือประเมินบุคคลก็ถือหลักความสามารถ (competance) มั่นคงและยึดถือเป็นอาชีพได้ (Security) และการปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง (political neutrality)



๔) หลักการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างมีแบบแผน (Formal) คือมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ และแต่ละตำแหน่งให้ชัดเจน

๕) หลักการฝึกอบรมและพัฒนา (Training) หมายถึงต้องมีการฝึกอบรมและพัฒนาตัวผู้ปฏิบัติงานเป็นระยะ ๆ ทั้งเทคนิคในการทำงานและท่าทีในการปฏิบัติงาน

๖) หลักการไม่ยึดตัวบุคคล (Impersonal) หมายถึงการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากัน ในเรื่องเดียวกันโดยไม่คำนึงว่า ผู้ที่จะได้รับผลจะเป็นใคร (ไม่เห็นแก่หน้า)

หลักตามที่กล่าวมานี้บางท่านกล่าวว่าเป็นหลักการที่ดี ถ้าหากทำได้อย่างนั้นจริง ๆ ส่วนใหญ่มักจะทำไม่ได้ตามนี้ทั้งหมด จึงมีผู้เรียกว่าเป็นแบบอุดมคติ (Ideal type) ของราชการก็มี ที่ลองหันมาพิจารณาราชการไทยดูบ้าง ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับสถาบันราชการนี้ ได้พยายามปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือที่เรียกว่าปฏิรูปกันหลายครั้งตั้งแต่สมัยประวัติศาสตร์ รัชกาลของพระบรมไตรโลกนารถ (เวียง วัง คลัง นา) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (กระทรวงต่าง ๆ ตามแบบยุโรป) จนกระทั่งถึงสมัยรัฐธรรมนูญและสมัยปัจจุบัน มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องนี้กันหลายครั้งหลายหน มีส่วนราชการใหม่ ๆ เกิดขึ้น ระบบต่าง ๆ วิธีการทำงานแบบต่าง ๆ ถูกนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ก็เพื่อจะให้เกิดความก้าวหน้าและสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว มีนักวิชาการสาขาต่าง ๆ มากมาย กฎหมายระเบียบและกฎเกณฑ์ต่างก็วางไว้เพื่อให้ครอบคลุมหลักที่กล่าวมาแล้วทั้งนั้น แต่ผลก็ยังไม่เป็นไปในทางที่ต้องการ ตามเวลาที่ควรจะเป็น พฤติกรรมต่าง ๆ บางอย่างยังเปลี่ยนแปลงไปอย่างเชื่องช้าอืดอาด แทบจะเรียกได้ว่าเคยเป็นอย่างไรเมื่อหลายสิบปีที่แล้วก็ยังเป็นอยู่อย่างนั้น จะว่าเป็นเพราะลักษณะครอบครัว (ระบบเครือญาติ) ขนบธรรมเนียมประเพณี (ขี้สงสาร ขี้เกรงใจ) ตลอดจนความเชื่อ ฯลฯ ของชาวเอเชียเป็นสาเหตุอย่างที่บางท่านกล่าวอ้างก็ไม่เชิง เพราะอ้างอิงได้ เช่นในเรื่องการป้องกันการทุจริต หรือคอรัปชั่น อาจจะทำได้โดย

– การปรับปรุงระบบและขั้นตอนการทำงาน

– การตรวจสอบและให้คำปรึกษาแนะนำโดยใกล้ชิด

- การหมุนเวียนตัวผู้ปฏิบัติงาน
- การตรวจสอบโดยไม่บอกล่วงหน้า (surprise checks)
- การปรับปรุงสวัสดิการ รายได้ สิทธิและประโยชน์เกื้อกูลต่าง ๆ บางประเทศ เช่น สิงคโปร์ นำมาตรการดังกล่าวนี้ไปใช้ได้ผล* เป็นต้น ถ้าอย่างนั้นก็มีทางคิดได้ว่าเป็นเพราะลักษณะเฉพาะของสังคมไทย ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมและความยึดถือของคนไทย

ลักษณะเฉพาะบางอย่างที่เห็นว่าเป็นอุปสรรคต่อราชการอย่างยิ่ง คือ

- ความเห็นแก่หน้า (ทำให้ยึดถือบุคคลมากกว่าเหตุผล)
- ตัวอย่างที่ไม่ดี (ผู้เป็นหัวหน้าหรือผู้มีอำนาจทำเสียเอง)
- นับถือคนมีเงิน (ทั้ง ๆ ได้มาโดยไม่สุจริต)
- ลืมง่าย (ลืมความชั่วที่คนนั้นเคยกระทำ)
- ความไม่ถือสาของสังคม (ยอมให้เรื่องผ่านไป "ไม่เป็นไร" ขาดการรวมตัวอย่างมีอุดมการณ์)

ฯลฯ

ลักษณะที่เห็นว่าสำคัญที่สุด คือ ประการแรก เพราะทำให้เกิดผลเสียหายต่อส่วนรวม เกิดความไม่เป็นธรรมทำให้ระบบไม่เป็นระบบ สาเหตุนี้ถ้าผู้มีอำนาจ ผู้มีอิทธิพลผลักดันแล้วก็ยิ่งจะมีผลเสียหาย เพราะทำให้คนท้อแท้ และเสื่อมศรัทธาในระบบ เป็นผลให้เกิดปัญหาอย่างอื่นตามมาอีก เช่น เล่นพวก วิ่งเต้นยอมเสียค่าน้ำร้อนน้ำชา เป็นต้น ลักษณะอีกประการหนึ่งที่เห็นว่าสำคัญมาก คือ ความไม่ถือสาของสังคม ถือว่าไม่ใช่เรื่องของตัวเองก็ไม่เอาใจใส่ ถึงเป็นก็ยอมให้เรื่องผ่านไป เพราะไม่อยากยุ่งยาก ได้ไม่เท่าเสีย เมื่อไม่มีอะไรเป็นเครื่องขัดขวาง ควบคุมก็ทำให้เกิดการละเมิดกฎหมาย และไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบหลักเกณฑ์ที่มีอยู่ หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะบุคคลหรือบางโอกาส เกิดการคอรัปชั่น รีดไถ หลีกเลี่ยงกฎหมาย (เช่นหลบภาษี ซึ่งถือว่าเสียหายต่อประเทศชาติมาก) เป็นต้น

เมื่อทราบสาเหตุแล้วจะหาทางแก้ไขปรับปรุงอย่างไร ความจริงสาเหตุเหล่านี้รู้กันอยู่แล้วแต่แก้ไม่หาย เพราะไม่กระทำกันอย่างจริงจัง โดยร่วมมือกันทุกฝ่าย ว่ากันโดยหลักวิชาแล้ว การปฏิรูปราชการนั้นถือเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่ง ผู้ปฏิรูปจะต้องมีความพร้อมและระมัดระวังในทุกเรื่อง เช่นการศึกษาวิเคราะห์ วิจัยและคาดการณ์ทั้งในอดีต ปัจจุบันและอนาคต การทดลอง จังหวะ เป็นต้น โดยเฉพาะ

* มีการปรับเงินเดือนตามค่าครองชีพทุกปี ผู้ที่มีบุตรตามจำนวนที่กำหนดจะได้รับการสงเคราะห์ทุกอย่าง

อย่างยิ่งจังหวะนี้สำคัญมาก เพราะจะต้องเลือกหรือเตรียมให้เหมาะ คือ ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองอย่างเต็มที่ นักการเมือง ข้าราชการและประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจ ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องได้รับการฝึกฝนมาแล้วอย่างดีและเพียงพอ และสังคมพร้อมที่จะรับความเปลี่ยนแปลง ตัวอย่างที่เห็นได้ล่าสุดของความพยายามนี้ได้แก่การใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ หลักการและกลไกต่าง ๆ ที่กล่าวมาได้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้แทบทั้งสิ้น เป็นความพยายามที่จะเปลี่ยนตัวโครงสร้างและระบบราชการพลเรือนครั้งใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งให้ชัดเจน การกำหนดคุณสมบัติของผู้จะดำรงตำแหน่งการให้ได้รับเงินเดือน (ค่าตอบแทน) ตามความยากง่ายของงาน การกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาให้ชัดแจ้งลดหลั่นกันไปตามลำดับปลัดกระทรวง หัวหน้าข้าราชการประจำซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติตามนโยบาย คุมข้าราชการประจำ รัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง และเป็นผู้กำหนดนโยบายคุมหัวหน้าข้าราชการประจำ ข้าราชการผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ อาจร้องทุกข์อุทธรณ์ หรือฟ้องร้องศาลปกครองได้ สามารถพูดได้เต็มปากว่าโครงสร้าง หรือระบบราชการนั้นได้รับการปฏิรูปให้เหมาะสมที่สุดเท่าที่จะทำได้อยู่แล้ว เหลือแต่ว่าพฤติกรรม หรือการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ระเบียบและกฎหมาย (โครงสร้างหรือระบบ) จะได้ผลแค่ไหนเพียงไรเท่านั้นเอง แต่ก็เป็นที่เชื่อมั่นได้ว่า หากได้รับการเอาใส่ใจที่จะปฏิบัติกันอย่างจริงจังจากทุกฝ่าย เพื่อประโยชน์ส่วนรวมและประเทศชาติเป็นที่ตั้งแล้วจะได้ผลดียิ่ง ประชาชนหรือสังคมจะต้องเอาใจใส่ดูแลให้มากยิ่งขึ้น* โดยเฉพาะสื่อสารมวลชน (ปัจจุบันก็มีบทบาทอยู่แล้ว) มีบทบาทมากที่จะช่วยส่งเสริม และป้องกันหรือกำจัดพฤติกรรมต่าง ๆ ของข้าราชการและที่สำคัญก็คือ ตัวข้าราชการเองจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ระเบียบและกฎหมายอย่างเคร่งครัดเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ผู้อื่น โดยเฉพาะตัวผู้บังคับบัญชาหรือผู้เป็นหัวหน้านั้นสำคัญที่สุดจะต้องคอยสอดส่องและไม่ยอมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติในสิ่งที่ผิดกฎเกณฑ์ และระเบียบที่วางไว้ ขณะเดียวกันต้องเป็นตัวอย่างที่ดี (คือไม่ทำเสียเอง) ปฏิบัติในสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ ถ้าหากเป็นอย่างนี้ข้าราชการก็จะบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ปัญหาต่าง ๆ ก็จะค่อย ๆ คลี่คลายลงไป ราชการที่แท้จริงก็คงจะไม่มีเฉพาะราชการในอุดมคติเท่านั้น ●

---

*เป็นปัญหาใหญ่เนื่องจากการพัฒนาทางการเมืองของไทยมีน้อย เป็นไปอย่างเชื่องช้าและไม่มีระเบียบแบบแผน จะแก้ไขได้โดยการให้การศึกษาแก่ประชาชนให้ทั่วถึงโดยรวดเร็ว ฝึกฝนผู้นำทางการเมือง ให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน ทั้งนี้จะต้องควบคู่กันไปกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจด้วย เพราะตราบใดที่ประชาชนยากจนและได้รับความไม่เป็นธรรมในสังคมอาจถูกชักจูงไปในทางที่ไม่ถูกไม่ควรได้ง่าย

ใหม่ๆในราชการ

เงินเพิ่มค่าครองชีพข้าราชการ

นายจรูญ กุวานนท์ รองโฆษกรัฐบาล แถลงกับนักข่าวที่ทำเนียบรัฐบาล หลังจากประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๑๕ ว่าคณะรัฐมนตรีได้ประชุมพิจารณาปรับปรุงอัตราเงินเดือนแก่ข้าราชการชั้นผู้น้อย บัญหาปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการดังกล่าวนี้ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เคยเสนอให้ปรับปรุงอัตราเงินเดือนมายังคณะรัฐมนตรีครั้งหนึ่งแล้ว แต่ถูกส่งกลับไปเพื่อพิจารณาใหม่ให้เกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้นอีกครั้งหนึ่ง บัดนี้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้พิจารณาปรับปรุงเงินเดือนและค่าครองชีพของข้าราชการใหม่แล้ว แจ้งมาว่าเนื่องจากบรรดาพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งได้รับเงินเพิ่มเป็นค่าครองชีพคนละ ๓๐๐ บาทต่อเดือน แต่ทางฝ่ายข้าราชการยังไม่ได้รับเงินดังกล่าวนี้ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้เพิ่มค่าครองชีพแก่ข้าราชการชั้นผู้น้อยคนละ ๑๐๐ บาทต่อเดือน เพื่อให้มีรายได้สูงขึ้นเพียงพอแก่การยังชีพ ทั้งนี้จะเพิ่มให้เฉพาะข้าราชการชั้นผู้น้อยที่มีเงินเดือนต่ำกว่า ๒,๑๐๐ บาท ลงมาเท่านั้น

นี่เป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ประจำวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๑๕ เกือบทุกฉบับ

เมื่อมีข่าวออกมาเช่นนี้ ก็ย่อมจะทำให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยรู้สึกชื่นตื่นเต้นปรีดาและพอถมตาอ้าปากขึ้นได้บ้าง แม้ว่าเงินเพิ่มที่จะได้รับจะเป็นจำนวนเพียงเล็กน้อย และยังไม่เพียงพอแก่การยังชีพก็ตาม

แต่อย่างไรก็ดีในเรื่องนี้ ได้มีแถลงการณ์ของสำนักนายกรัฐมนตรีลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๑๕ ว่าตามที่มีข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ว่าคณะรัฐมนตรีลงมติรับหลักการ ให้เพิ่มเงินค่าครองชีพแก่ข้าราชการชั้นผู้น้อยที่ได้รับเงินเดือนต่ำกว่า ๒,๑๐๐ บาท ลงมานั้น ได้มีการพิจารณาเรื่องนี้ในคณะรัฐมนตรีจริง แต่คณะรัฐมนตรียังไม่ได้ลงมติรับหลักการในเรื่องนี้แต่อย่างใด คณะรัฐมนตรีเพียงแต่มีมติมอบให้กระทรวงการคลังรับไปพิจารณารายละเอียด แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

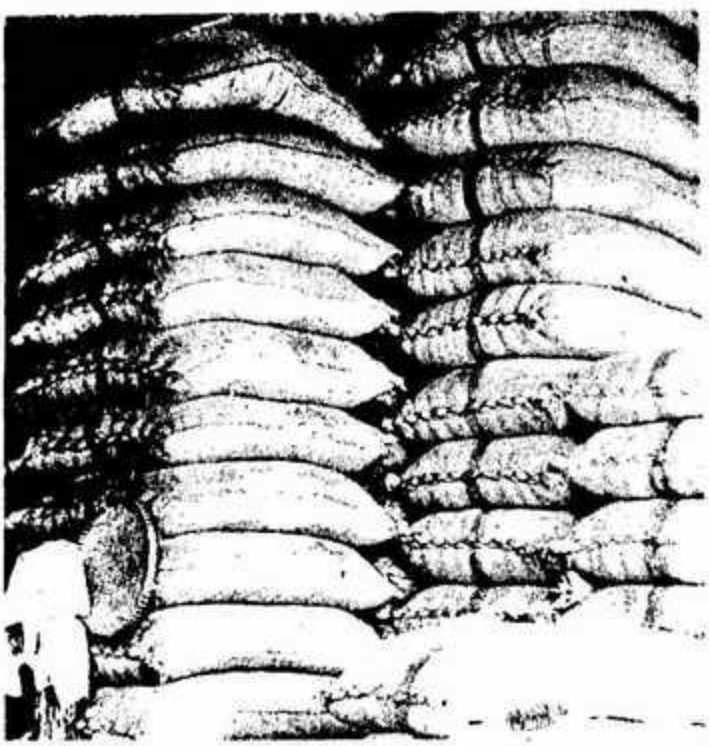
เป็นอันว่า เรื่องที่ข้าราชการชั้นผู้น้อยจะได้รับเงินเพิ่มค่าครองชีพคนละ ๑๐๐ บาทนั้น เป็นเรื่องที่ไม่แน่นอนเสียแล้ว เพราะรองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรีแถลงผลการประชุมของคณะรัฐมนตรี

อย่างหนึ่ง แต่ทางสำนักนายกรัฐมนตรีแถลงการณ์เป็นอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นการขัดกันเช่นนี้ย่อมทำให้เกิดความสับสนขึ้นในหมู่ข้าราชการอยู่มิใช่น้อย

ถ้าจะว่ากันไปแล้ว คำแถลงของรองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรีตามข่าวที่ปรากฏนั้น ยังขาดสาระสำคัญในรายละเอียดอีกหลายประการ ยังไม่อาจเชื่อถือได้ แถลงการณ์ของสำนักนายกรัฐมนตรีดูจะมีเหตุผลมากกว่า เพราะการพิจารณาเรื่องนี้จะต้องพิจารณากันอย่างรอบคอบ และให้ข้าราชการได้รับความเป็นธรรมมากที่สุด

ประการที่สำคัญก็คือ รัฐบาลจะต้องใช้จ่ายเงินในเรื่องนี้อยู่มิใช่น้อย เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ที่มีอยู่จะสามารถนำมาใช้จ่ายในเรื่องนี้ได้มากน้อยเพียงใด ฉะนั้น การพิจารณาดำเนินการในเรื่องนี้จึงต้องคำนึงถึงกำลังเงินที่มีอยู่ด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้เอาใจใส่ในเรื่องการครองชีพของข้าราชการอยู่บ้างเหมือนกัน เพราะเวลานี้ข้าราชการเป็นพวกที่มีรายได้น้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเหมือน ๆ กับข้าราชการ แต่พนักงานรัฐวิสาหกิจกลับมีรายได้ดีกว่าข้าราชการมาก อย่างเช่นข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ ๑ รับเงินเดือนขั้นต้น ๗๕๐ บาท โดยไม่มีเงินเพิ่มอย่างอื่นแต่อย่างใด แต่พนักงานรัฐวิสาหกิจที่ได้รับเงินเดือนขั้นต้น ๗๕๐ บาท เหมือนกันนั้นยังได้รับเงินช่วยเหลือค่าครองชีพอีกไม่น้อยกว่าเดือนละ ๔๕๐ บาท รวมเป็นรายได้เดือนละ ๑,๒๐๐ บาท เช่นการไฟฟ้านครหลวง เป็นต้น



สำหรับพนักงานในวงการธุรกิจและอุตสาหกรรมของเอกชน ก็มีรายได้มากกว่าข้าราชการมาก เพราะได้รับเงินช่วยเหลือค่าครองชีพเช่นเดียวกับพนักงานรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ยังสามารถดำเนินการเจรจาต่อรองในเรื่องรายได้กับนายจ้างได้อีกด้วย ส่วนข้าราชการนั้นหามีอำนาจในการเจรจาต่อรองแต่ประการใดไม่ เพราะข้าราชการต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนของทางราชการโดยเคร่งครัด จะทำได้ก็แต่เพียงร้องขอความเมตตาจากรัฐบาลให้หยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาพิจารณาช่วยเหลือข้าราชการที่มีรายได้น้อยบ้างเท่านั้น



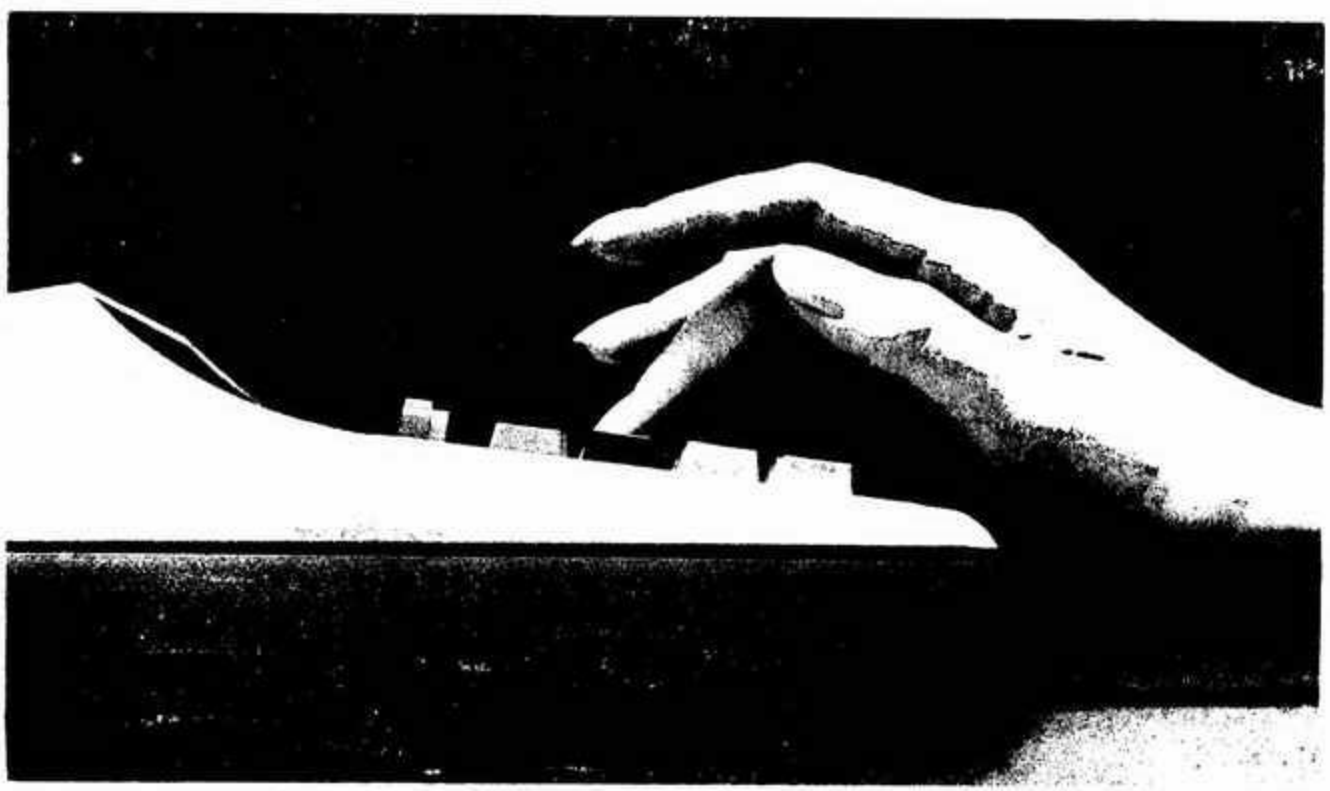
อันที่จริงเรื่องเงินเดือน หรือ ค่าตอบแทนที่ข้าราชการจะได้รับจากทางราชการนั้น นับว่ามีส่วนสำคัญในอันที่จะเสริมสร้างให้ข้าราชการมีขวัญและกำลังใจในการทำงานดีขึ้น ถ้าข้าราชการมีรายได้พอสมควรแก่การครองชีพ ไม่เดือดร้อนมากนัก ซึ่งจะส่งผลสะท้อนไปถึงประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการด้วย ถ้าข้าราชการไม่มีขวัญหรือกำลังใจในการทำงานแล้ว ผลงานที่ออกมาจะมีประสิทธิภาพได้อย่างไร และประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการนั้นย่อมมีผลกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนอยู่มิใช่น้อย เพราะงานราชการเป็นงานบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการส่วนรวม

ของประชาชน ข้าราชการจึงเป็นผู้รับใช้ประชาชน เมื่อผู้รับใช้ประชาชนประสบปัญหาในการครองชีพ แล้วจะสามารถรับใช้ประชาชนได้ดีได้อย่างไรเล่า

ที่กล่าวดังว่ามานี้ หาใช่ว่าจะเรียกร้องให้ทางราชการปรับเงินเดือนหรือเพิ่มเงินเดือนให้แก่ข้าราชการแต่ถ่ายเดียวก็หาไม่ เพียงแต่หวังว่าทางราชการจะได้คำนึงถึงปัญหาในการครองชีพของข้าราชการบ้างเท่านั้น เพราะทุกวันนี้ค่าครองชีพสูงขึ้นมากเพียงใด เงินเดือนของข้าราชการได้ระดับกับค่าครองชีพหรือไม่ ย่อมเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้ว และในขณะเดียวกันทางราชการก็ต้องกวดขันสมรรถภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นควบคู่กันไปด้วย

ข้อที่น่าคิดคำนึงอีกประการหนึ่งก็คือ จาก*ประสบการณ์ในการเพิ่มเงินเดือนให้แก่ข้าราชการเท่าที่ผ่านมา เมื่อมีข่าวว่าจะมีการปรับปรุงเพิ่มเงินเดือนให้แก่ข้าราชการเมื่อใด ยังไม่ทันที่ข้าราชการจะได้รับเงินเดือนเพิ่มใหม่เลย ราคาสินค้าต่าง ๆ มักจะขึ้นไปรออยู่ก่อนแล้วเสมอ* ทำให้ข้าราชการประสบปัญหาความเดือดร้อนในระหว่างที่ยังไม่ได้รับเงินเพิ่มอยู่มิใช่น้อย

คราวนี้ก็เหมือนกัน เมื่อมีข่าวทางหน้าหนังสือพิมพ์ดังกล่าว ก็อาจทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้นไปอีก โดยที่ข้าราชการจะได้รับเงินเพิ่มค่าครองชีพตามข่าวหรือไม่ ก็ยังไม่อาจทราบได้ และถ้าได้ก็ยังไม่ทราบว่าจะได้รับเงินเพิ่มกันทุกคนหรือไม่ อย่างไร



เมื่อเป็นเช่นนี้ ทางรัฐบาลควรจะได้กำชับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ให้เปิดเผยการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้จนกว่าเรื่องจะเสร็จเรียบร้อย เว้นเสียแต่ว่าทางรัฐบาลจะมีมาตรการในการป้องกันการขึ้นราคาสินค้าในภาวะเช่นนี้ที่ใช้ได้อย่างได้ผลจริงจัง เวลานี้การทำงานของหน่วยงานต่างๆ มักจะไม่ประสานกันดีพอเท่าที่ควร กล่าวคือในขณะที่หน่วยงานหนึ่งดำเนินการไปโดยไม่เปิดเผย แต่อีกหน่วยงานหนึ่งกลับแถลงข่าวในเรื่องนี้ต่อหนังสือพิมพ์ จนทำให้ต้องมีการแถลงการณ์ปฏิเสธกันวุ่นวายและทำให้เกิดความสับสนขึ้นในหมู่ข้าราชการเป็นอันมาก

แม้แต่สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย ซึ่งไม่มีหน้าที่โดยตรงในเรื่องนี้ ก็ยังได้แถลงข่าวถึงข้อเสนอของตนต่อรัฐบาลที่จะให้มีการเพิ่มเงินเดือนให้แก่ข้าราชการด้วย ซึ่งข้อเสนอนั้นรัฐบาล จะรับไว้พิจารณาแค่ไหน เพียงใดหรือไม่ ก็ยังไม่ทราบ แต่ก็ได้รีบออกข่าวไปเสียก่อนหากมีการเพิ่มเงินเดือนให้แก่ข้าราชการจริง สมาคมข้าราชการ ฯ จะมิออกข่าวว่าเป็นผลงานของสมาคมละหรือ ?

แท้ที่จริงหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ดำเนินการเสนอไปยังรัฐบาลเพื่อพิจารณาไปก่อนที่สมาคมข้าราชการ ฯ จะเสนอต่อรัฐบาลแล้ว แต่เรื่องยังอยู่ระหว่างการพิจารณาดำเนินการ ของทางราชการ ซึ่งอาจมีปัญหาและอุปสรรคหรือข้อขัดข้องบางประการอยู่ เรื่องจึงยังไม่เสร็จเรียบร้อยในเวลาอันควร

ในประการสุดท้าย เรื่องการเพิ่มเงินเดือนหรือให้เงินค่าครองชีพแก่ข้าราชการนี้ จะมีการเพิ่มให้จริงหรือไม่ อย่างไร ก็เป็นเรื่องที่ข้าราชการทั้งหลายจะต้องเฝ้าติดตามเหตุการณ์ และรอคอยกันต่อไป

๒๐ มีนา ฐานทัพอเมริกา ยังไม่ออกไป

รัฐบาลสหพรรคภายใต้การนำของหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๑๙ เกี่ยวกับเป้าหมายทางการต่างประเทศ ตอนหนึ่งว่า "จะให้มีการถอนทหารต่างชาติออกจากประเทศไทยในระยะเวลา ๑ ปี โดยคำนึงถึงสถานการณ์ในภูมิภาคนี้และเจรจากันอย่างฉันมิตร" ซึ่งก็ได้ครบ ๑ ปี ในวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๑๙ ตามคำมั่นสัญญาที่รัฐบาลได้ให้ไว้แก่สภาผู้แทนราษฎรและประชาชนแล้ว

ปรากฏว่า สหรัฐอเมริกาได้ถอนทหารหน่วยรบของตนออกจากประเทศไทยไปหมดแล้ว ปัญหาที่มีอยู่ในขณะนี้ก็คือหน่วยทหารทางเทคนิคที่อยู่ตามฐานเรดาร์ในจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศไทย จำนวนประมาณ ๔,๕๐๐ คน ซึ่งสหรัฐประสงค์จะให้อยู่ในประเทศไทยต่อไป โดยให้ได้รับเอกสิทธิ์และความ

คุ้มกันทางการทูต ตามความตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือทางการทหารระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ฉบับลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๔๙๓ แต่ทางรัฐบาลไทยไม่ยินยอม หากทหารเหล่านี้จะอยู่ในประเทศไทยต่อไป ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายไทย กล่าวคือไม่มีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตนั่นเอง การเจรจาระหว่างรัฐบาลไทยกับเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทยในเรื่องนี้ ไม่อาจตกลงกันได้ รัฐบาลไทยจึงได้มีการแถลงการณ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ให้ประชาชนได้ทราบ โดยยืดเวลาให้สหรัฐถอนทหารออกไปอีก ๔ เดือน ดังปรากฏรายละเอียดตามแถลงการณ์ของรัฐบาลดังต่อไปนี้

แถลงการณ์ของรัฐบาล

เรื่อง การถอนทหารสหรัฐออกจากประเทศไทย

ตามที่รัฐบาลได้ออกแถลงการณ์ เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๑๕ แจ้งความคืบหน้าเกี่ยวกับการถอนทหารสหรัฐออกจากประเทศไทย โดยชี้แจงไว้ด้วยว่า ทางฝ่ายสหรัฐได้เสนอให้มีโครงการความร่วมมือบางประการซึ่งอาจจะต้องมีเจ้าหน้าที่เทคนิคจำนวนหนึ่งของสหรัฐ อยู่ปฏิบัติการในประเทศไทยภายหลังวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๑๕ ซึ่งรัฐบาลไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า หากความร่วมมือดังกล่าวไม่เป็นการล่วงละเมิดอธิปไตยของไทย ไม่เป็นการแทรกแซงกิจการภายใน หรือคุกคามประเทศอื่น ๆ และจะอำนวยประโยชน์แก่ประเทศไทยแล้ว ก็อาจจะมีทางทำความตกลงกันได้

ทั้งนี้ โดยฝ่ายสหรัฐจะต้องรับหลักการสำคัญบางประการที่ฝ่ายไทยเสนอเป็นพื้นฐานสำหรับความร่วมมือที่อาจมีขึ้น ระหว่างกันต่อไปในอนาคต และในการนี้กระทรวงการต่างประเทศได้ยื่นหลักการ ๗ ข้อให้สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐรับไปพิจารณาเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ศกนี้ ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ คือ.–

๑. สถานที่ และเจ้าหน้าที่สหรัฐ ที่มีอยู่ตามโครงการความร่วมมือที่สหรัฐเสนอจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจศาลไทย เว้นแต่จะมีความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลสหรัฐ ยกเว้นให้เฉพาะกรณี

๒. สถานที่และเจ้าหน้าที่ดังกล่าว จะต้องไม่กระทำการอันเป็นการคุกคามหรือแทรกแซงอธิปไตยของประเทศอื่น

๓. เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ และผลประโยชน์ร่วมกันของความร่วมมือกันนี้ รัฐบาลไทยจะต้องได้รับรายงานเกี่ยวกับการดำเนินงานของโครงการเหล่านี้อย่างสม่ำเสมอ ซึ่งรายงานดังกล่าวจะรวมถึงข้อสนเทศและข้อมูลอันเป็นผลของโครงการด้วย

๔. ในระหว่างดำเนินการตามโครงการความร่วมมือนี้ เจ้าหน้าที่สหรัฐจะต้องฝึกสอนเจ้าหน้าที่ไทยเพื่อให้มีขีดความสามารถ เข้ารับหน้าที่แทนเจ้าหน้าที่สหรัฐโดยเร็ว

๕. เจ้าหน้าที่สหรัฐ ที่เข้ามาดำเนินการในโครงการที่ได้รับอนุมัติ จะมีจำนวนเพียงเท่าที่รัฐบาลไทยอนุญาต

๖. เจ้าหน้าที่ดังกล่าวของสหรัฐ จะได้รับเอกสิทธิ์เพียงเท่าที่ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคจากต่างประเทศได้รับอยู่

๗. ความตกลงใด ๆ ที่จะมีขึ้นเกี่ยวกับความร่วมมือกันในอนาคตจะมีอายุ ๒ ปี ซึ่งเมื่อครบกำหนดดังกล่าวแล้วก็อาจจะต่ออกไปอีกได้ ถ้าเป็นการสมควรหรือจะยกเลิกก่อนก็ได้ โดยฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดแจ้งยกเลิกเป็นการล่วงหน้า

ในการเจรจากับฝ่ายสหรัฐ รัฐบาลไทยได้ยืนยันเจตนาที่จะให้มีการร่วมมือระหว่างประเทศทั้งสองต่อไป แต่มีความจำเป็นที่จะต้องให้สหรัฐรับหลักการทั้ง ๗ ข้อนี้เป็นพื้นฐานสำหรับความร่วมมือในโครงการที่สหรัฐต้องการดำเนินต่อไป หลังวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๑๙ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อบกพร่องของความตกลงเก่าบางฉบับ ซึ่งให้สิทธิพิเศษอย่างมากมายแก่เจ้าหน้าที่สหรัฐ ที่เข้ามาประจำอยู่ในประเทศไทยเพื่อปฏิบัติงานในโครงการเหล่านั้น เช่นความตกลงว่าด้วยการวิจัยระบบสื่อสาร ฉบับ พ.ศ. ๒๕๐๗ และ ๒๕๐๘ ที่ให้กำเนิดโครงการรามสูร ความตกลงดังกล่าว ได้อิงความตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือทางการทหารระหว่างไทยกับสหรัฐ พ.ศ. ๒๔๙๓ ซึ่งให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเจ้าหน้าที่สหรัฐ ไม่ต้องอยู่ใต้อำนาจศาลไทย เทียบเท่าบุคคลในคณะทูต ทั้งยังได้ให้สิทธิแก่สหรัฐดำเนินกิจการโดยไม่จำกัดระยะเวลาหรือจำกัดขอบเขตของกิจการในโครงการดังกล่าวไว้อย่างชัดแจ้ง และข้อตกลงดังกล่าวก็ไม่เหมาะสมต่อสถานการณ์ปัจจุบันอีกด้วย การเจรจาระหว่างรัฐบาลไทยกับสหรัฐ เกี่ยวกับหลักการดังกล่าวได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องและในบรรยากาศของการเป็นมิตรด้วยความเข้าใจซึ่งกันและกันในความปรารถนาและอุปสรรคของแต่ละฝ่าย แต่ปรากฏว่าเมื่อถึงกำหนดวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๑๙ ก็ยังไม่สามารถที่จะตกลงกันได้ในบางข้อ ซึ่งฝ่ายไทยถือว่าเป็นหลักการสำคัญ

ดังนั้น รัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องแจ้งให้รัฐบาลสหรัฐทราบเป็นทางการว่ารัฐบาลไทยบอกยกเลิกความตกลงว่าด้วยโครงการรามสูร พ.ศ. ๒๕๐๗ และ ๒๕๐๘ และสหรัฐจะต้องถอนหน่วยงานพิเศษต่าง ๆ ที่สหรัฐเสนอจะคงไว้พร้อมด้วยเจ้าหน้าที่เทคนิคซึ่งบัดนี้เหลืออยู่ประมาณ ๔,๕๐๐ คน ออกไปจากประเทศไทย ภายในระยะเวลา ๔ เดือน หลังจาก

วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๑๙ ส่วนเจ้าหน้าที่ทหารของสหรัฐที่จะมีเหลืออยู่ได้หลังจากนั้น ให้มีแต่เพียงที่ปรึกษาทางทหาร ภายใต้ความตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือทางทหาร ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลสหรัฐ ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๙๓ เท่านั้น

สำนักนายกรัฐมนตรี

๒๐ มีนาคม ๒๕๑๙

ทางด้านเอกอัครราชทูตอเมริกันประจำประเทศไทย ก็ได้มีแถลงการณ์เกี่ยวกับเรื่องการถอนทหารสหรัฐด้วยเช่นกัน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

แถลงการณ์จากทูตสหรัฐประจำไทย

ในเวลาหลายเดือนที่ผ่านมา รัฐบาลสหรัฐได้ถอนกองกำลังรบออกไปตามความประสงค์ของรัฐบาลไทย และได้เจรจากันด้วยความบริสุทธิ์ใจเกี่ยวกับการมีทหารสหรัฐที่มิใช่หน่วยรบเหลืออยู่ในประเทศไทย เพื่อส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันทั้งของสหรัฐและไทย ซึ่งในเรื่องนี้เราก็พร้อมที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ของรัฐบาลไทย พร้อมกันนั้นเราก็ขอให้มีการพิจารณาบัญหาพิเศษเรื่องสถานภาพของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารของเรา สถานภาพ สิทธิ และอภิสิทธิ์ ซึ่งเราขอในระหว่างการเจรจาเพื่อจะมีเจ้าหน้าที่ทหารเหลืออยู่ในประเทศไทยนั้น เป็นเรื่องที่มีบรรจุอยู่ในข้อตกลงเรื่องสถานภาพกำลังทหารอันเป็นมาตรฐาน (เอสโอเอฟเอเอส) ซึ่งใช้ในที่ใด ๆ ก็ตามที่หน่วยทหารของเราไปประจำอยู่ทั่วโลก

อย่างไรก็ดีรัฐบาลไทยไม่สามารถที่จะเห็นด้วยกับเงื่อนไขเหล่านี้ และได้ขอให้ถอนกองกำลังที่เหลืออยู่ของเราออกไป เรามีโครงการที่จะลงมือทำการถอนดังกล่าวนี้ทันที

เราคงเชื่ออยู่ต่อไปว่า ประเทศไทยและสหรัฐมีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกัน และมั่นใจว่าความสัมพันธ์ฉันมิตรของเรา จะได้รับการเกื้อกูลให้คงดำเนินต่อไปด้วยดี

สำหรับทางด้านศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ซึ่งได้เป็นแกนนำรณรงค์ในเรื่องนี้มาแต่ต้น ก็ได้ประกาศเจตนารมณ์ "๒๐ มีนาคม" ซึ่งคัดค้านการคงอยู่ของฐานทัพต่างชาติ ๔ ข้อ และสนับสนุนกองทัพไทยอีก ๔ ข้อ ดังนี้



ข้อคัดค้าน

๑. คัดค้านการคงไว้หรือการเข้ามาของฐานทัพหน่วยรบ และหน่วยปฏิบัติการทุกชนิดของต่างชาติที่ละเมิดอธิปไตยของไทย และคัดค้านการกระทำใด ๆ ที่เป็นการรุกรานหรือแทรกแซงมิตรประเทศ

๒. คัดค้านการครอบงำแทรกแซงทางการเมืองทุกรูปแบบจากต่างชาติ

๓. คัดค้านการปล้นสะดม ทรัพยากร และการกอบโกยขูดรีดทางเศรษฐกิจจากต่างชาติ

๔. คัดค้านการครอบงำและมอมเมาทางวัฒนธรรมและการศึกษาจากต่างชาติ

ข้อสนับสนุน

๑. สนับสนุนให้กองทัพไทย เป็นกองทัพที่พิทักษ์เอกราชของชาติ และประชาธิปไตยของประชาชนอย่างแท้จริง

๒. สนับสนุนนโยบายทางการเมืองที่เป็นอิสระเป็นตัวเองและรักษาผลประโยชน์ของประชาชน

๓. สนับสนุนนโยบายทางเศรษฐกิจของชาติที่ยึดหลักพึ่งตนเอง

๔. สนับสนุนนโยบายทางการศึกษาที่เป็นไปเพื่อคนส่วนใหญ่ และการเผยแพร่วัฒนธรรมอันดีงามของประชาชนไทย

นอกจากนี้ในวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๑๘ ทางศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ยังได้จัดชุมนุมเผยแพร่ทางวิชาการเกี่ยวกับการขับฐานทัพอเมริกัน ณ บริเวณอนุสาวรีย์ทหารอาสา พร้อมกับรอฟังผลการเจรจาระหว่างรัฐบาลไทยและฝ่ายสหรัฐ

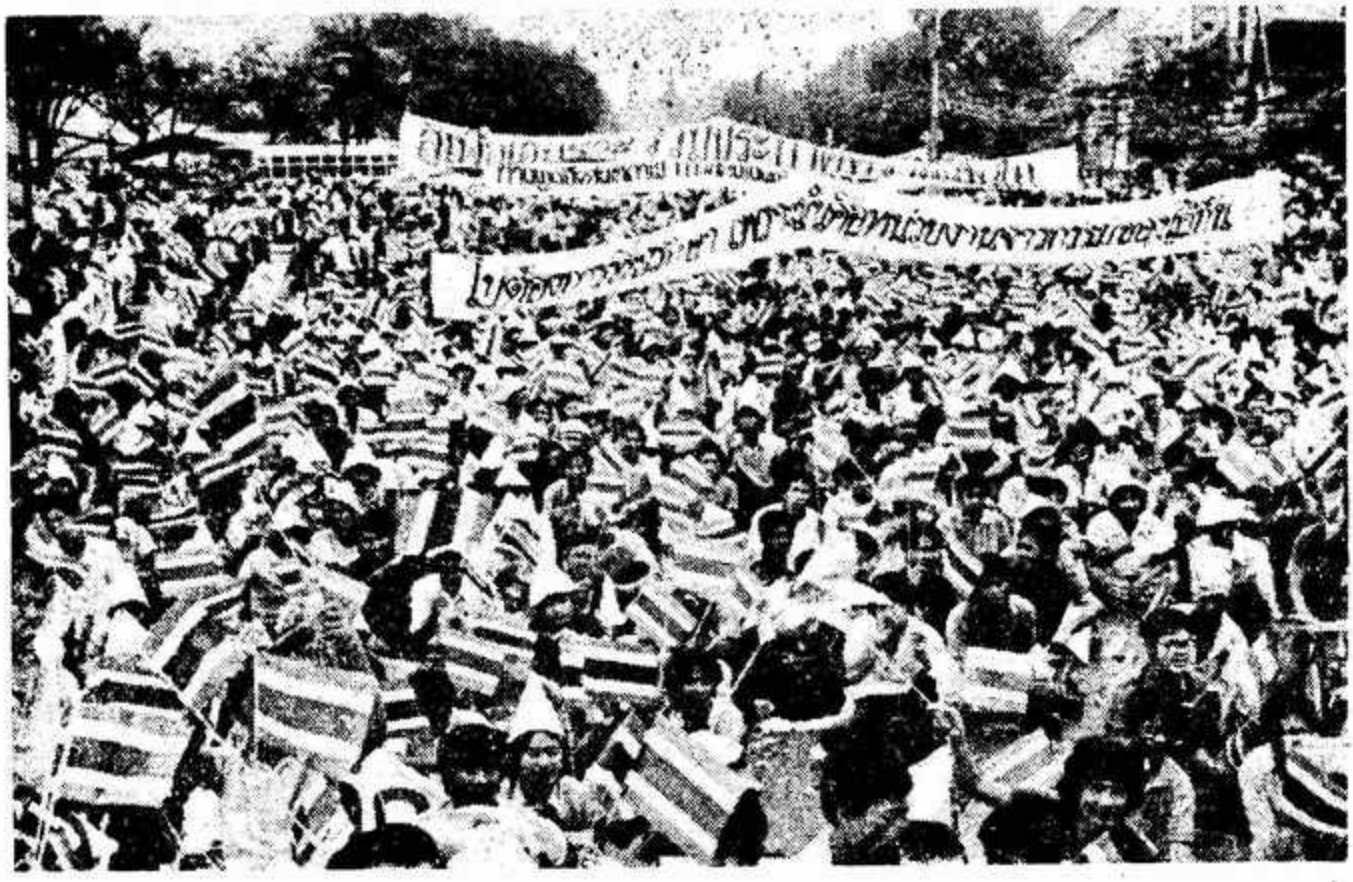
อย่างสงบ และเมื่อได้ทราบแถลงการณ์ของรัฐบาลในเรื่องนี้แล้วก็ได้สลายการชุมนุม และนัดชุมนุมในวันรุ่งขึ้นอีกเพื่อเดินขบวนไปยังสถานทูตสหรัฐ

ในขณะเดียวกันฝ่ายต่อต้านศูนย์นิสิต ก็ได้จัดอภิปรายโจมตีศูนย์นิสิต ณ บริเวณอนุสาวรีย์ประชาธิปไตยด้วยเช่นกัน และเมื่อทางศูนย์นิสิตได้สลายตัวในการชุมนุมในคืนวันที่ ๒๐ มีนาคมแล้ว ทางฝ่ายต่อต้านศูนย์นิสิตก็ได้สลายการชุมนุมไปด้วยเช่นกัน

เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๑๙ นักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชนจำนวนนับหมื่นคนโดยมีศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยเป็นแกนนำก็ได้ชุมนุมเดินขบวนไปยังสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย ในขณะที่ขบวนนักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชน ได้เดินไปถึงศูนย์การค้าสยามก็ได้มีมือลึกลับขว้างระเบิดสังหารเข้าไปในขบวน ทำให้ผู้เดินขบวนเสียชีวิตไป ๔ คน บาดเจ็บอีกเกือบร้อยคน

การเดินขบวนโดยสงบ ก็กลับกลายเป็นขบวนเลือดไป

ขณะนี้ตำรวจก็ยังจับมือระเบิดไม่ได้



ต่อมาในคืนวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๑๙ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี พร้อมด้วย พลตรี ประมาณ อดิเรกสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม พลตรี ชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และ พล.อ. เจริญ พงษ์พาณิช เสนาธิการทหาร ได้ออกรายการปราศรัยกับประชาชนทางสถานีโทรทัศน์และวิทยุทุกสถานี สรุปได้ดังนี้

ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กล่าวถึงการยืดเวลาการคงอยู่ของฐานทัพสหรัฐออกไปอีก ๔ เดือน ว่ามิได้ถูกบีบบังคับจากฝ่ายใดทั้งสิ้น เป็นการตัดสินใจด้วยตัวเอง และทำอย่างระมัดระวังเพื่อมิให้เสียไมตรีกับสหรัฐ ขอให้ประชาชนอย่าได้เกรงกลัวว่าประเทศไทยจะขาดมิตร

พลตรี ประมาณ อดิเรกสาร กล่าวว่า ทางทหารมิได้ข้องใจในข้อตกลงแต่อย่างใด เมื่อนายกรัฐมนตรีได้ตกลงกับสหรัฐไปแล้ว สหรัฐพอใจ ทหารก็พอใจด้วย ต่อไปนี้ทหารไทยจะยืนบนขาตัวเองให้มากที่สุด

สำหรับ พลตรี ชาติชาย ชุณหะวัณ กล่าวว่า ขณะนี้มีที่ปรึกษาทางการทหารที่ได้รับเอกสิทธิ์ทางการทูตในไทยเพียง ๒๗๐ คน เท่านั้น ส่วนที่เหลือนั้นต้องอยู่ภายใต้กฎหมายไทยทั้งหมด

ส่วน พล.อ. เจริญ พงษ์พาณิช กล่าวว่า ทหารก็ต้องการที่จะยืนบนขาของตัวเอง ขณะนี้ได้เสนอโครงการต่าง ๆ ในการปรับปรุงกองทัพให้เข้มแข็งแล้ว ซึ่งคิดเป็นเงินหลายพันล้านบาท จึงขอให้รัฐบาลและประชาชนให้การสนับสนุนด้วย

เป็นอันว่า รัฐบาลไทยได้ให้เวลาแก่สหรัฐดำเนินการถอนทหารทางเทคนิค ตลอดจนยุทโธปกรณ์ต่าง ๆ ออกไปภายในเดือน ๔ เดือน นับแต่วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๑๙ เป็นต้นไป ซึ่งก็เท่ากับยืดเวลาให้ทหารสหรัฐดังกล่าวยังคงอยู่ในไทยได้ต่อไปอีก ๔ เดือนนั่นเอง

ทำไมฐานทัพอเมริกาต้องออกไป

เรามักจะพูดและกล่าวอ้างกันเสมอว่า ประเทศไทยเรามีเอกราชและอธิปไตย แต่อันที่จริงประเทศไทยของเราได้อยู่ภายใต้อิทธิพลหรือการครอบงำของสหรัฐทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม มาตลอดระยะเวลาเกือบ ๓๐ ปี สหรัฐอเมริกาได้ใช้ฐานทัพในประเทศปฏิบัติการทางทหารแก่ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในอินโดจีน มาโดยตลอดดังเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้ว

แต่บัดนี้ ทางการสหรัฐได้ยุติบทบาททางการทหารในภูมิภาคนี้แล้ว ความจำเป็นในการคงไว้ซึ่งฐานทัพและทหารอเมริกันในประเทศไทยก็หมดไป นอกจากนี้สภาพการณ์ทางการเมือง และสังคมของประเทศต่าง ๆ รอบบ้านเรา ตลอดจนในประเทศของเราได้เปลี่ยนแปลงไปมาก การที่มีฐานทัพและทหารอเมริกันอยู่ในประเทศไทย ย่อมเป็นอุปสรรคแก่การกระชับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับเพื่อนบ้านเป็นอันมาก

ฉะนั้น ข้อสำคัญที่ควรคิดคำนึงถึงกันก็คือ สิทธิในเอกราชและอธิปไตยของประเทศไทยเรา ซึ่งหมายความถึงว่า ประเทศไทยเราต้องมีสิทธิในการปกครองตนเอง มีอิสระในการบริหารประเทศทั้งกิจการภายในและภายนอกประเทศ โดยปราศจากการครอบงำ หรือการแทรกแซงของประเทศหนึ่งประเทศใด หากยังคงมีฐานทัพและทหารสหรัฐอยู่ในประเทศไทยแล้ว ประเทศไทยเราจะมีอิสระในการบริหารกิจการทั้งภายในและภายนอกละหรือ ?

อีกประการหนึ่ง ในการคงอยู่ของทหารสหรัฐในประเทศไทยนั้น สหรัฐยังมีอภิสิทธิ์ที่จะส่งสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคต่าง ๆ เข้ามาในประเทศไทย เพื่อบริการในด้านการดำรงชีพของทหารเหล่านั้น โดยไม่ต้องเสียภาษีอีกด้วย ซึ่งทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียรายได้ในเรื่องนี้ไป และกระทบกระเทือนถึงเศรษฐกิจของประเทศไทยอยู่มิใช่น้อย

นอกจากนี้ การที่ทหารสหรัฐจำนวนถึง ๔,๕๐๐ คน ได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตด้วยนั้น ย่อมกระทบกระเทือนถึงเอกราชทางการศาลของไทย เพราะเมื่อทหารเหล่านั้นทำผิดต่อคนไทยตามกฎหมายไทย ก็ไม่ต้องขึ้นศาลไทย ซึ่งก็เท่ากับว่าสหรัฐมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขต เหนือประเทศไทยนั่นเอง

ตามหลักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตนี้ ย่อมจะให้มีก็แต่ทูตและบุคคลในคณะทูตเท่านั้น

จึงเป็นความจำเป็นที่เราจะต้องรักษาเอกราชและอธิปไตยของเราไว้

แม้ว่าประเทศไทยเราจะเป็นประเทศเล็ก และเราไม่อาจปฏิเสธความเป็นประเทศมหาอำนาจของสหรัฐได้ แต่ถ้าสหรัฐมีความบริสุทธิ์ใจ และมีความจริงใจในการมีความสัมพันธ์กับประเทศเรา ก็อาจมีสัมพันธไมตรีกับเราในฐานะประเทศเอกราชที่มีความเสมอภาคกันได้

ด้วยเหตุนี้ ทหารสหรัฐจำนวน ๔,๕๐๐ คน ซึ่งปฏิบัติการทางทหารในราชการของสหรัฐ มิได้ปฏิบัติการในทางราชการของไทย จึงต้องออกไปจากประเทศไทย เพื่อเอกราชและอธิปไตยของประเทศไทย

ที่ได้นำเรื่องนี้มาเสนอต่อท่านผู้อ่าน ก็เพราะเรื่องการถอนฐานทัพและทหารของสหรัฐออกไปจากประเทศไทยนี้ เป็นเหตุการณ์สำคัญในช่วงหนึ่งของบ้านเมืองเรา ที่อาจมีผลกระทบถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้ และโดยที่เป็นหน้าที่พิเศษอย่างหนึ่งของข้าราชการ ที่จะต้องสนใจเหตุการณ์ความเคลื่อนไหวใด ๆ อันอาจเป็นภยันตรายต่อประเทศชาติ และและต้องป้องกันภยันตรายที่จะพึงบังเกิดขึ้น จนเต็มความสามารถ ●

สมศักดิ์ ศุภะรัชฎเดช

ต้นฉบับไม่มีหน้านี้

ต้นฉบับไม่มีหน้านี้

ท้ายเล่ม

บรรยากาศทางการเมืองใกล้สมัยเลือกตั้ง ๔ เมษายน ๒๕๐๕ ทำท่าจะเข้มข้นจนเกรงกันว่าเหตุการณ์อาจบานปลายกลายเป็นชนวนวิวาท และแตกแยกระหว่างคนในชาติเดียวกัน

ข่าวการข่มขวัญพรรคการเมืองด้วยลูกระเบิดตลอดจนการลอบสังหารผู้ที่เคลื่อนไหวทางการเมืองได้สร้างความอกสั่นขวัญหายแก่พรรคการเมืองหลายพรรค รวมทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และแม้แต่ประชาชนทั่วไปที่ไม่ต้องการเห็นความรุนแรงเป็นเครื่องตัดสินอุดมการณ์ความคิดความเชื่อถือที่แตกต่างกัน

เนื่องจากการเมืองโดยแก่นแท้เป็นความบริสุทธิ์ เป็นสิ่งสำคัญที่กำหนดแนวทางของประชาชนและประเทศชาติ เพื่อให้มนุษย์ที่อยู่ร่วมในสังคมในประเทศเดียวกันมีความสงบสุขมีความเจริญก้าวหน้า

การเมืองจึงมิใช่ของเล่น แต่เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงจิตใจของมนุษย์ ซึ่งต้องผูกพันและเกี่ยวข้องกับการเมืองตั้งแต่เกิดจนตาย

แต่การเมืองที่กลายสภาพเป็นเครื่องมือสำหรับทำลายล้างกันและกัน และสนับสนุนการเอารัดเอาเปรียบระหว่างมนุษย์ในสังคมเดียวกันย่อมแสดงถึงความตกต่ำทางจิตใจของมนุษย์ไม่มีทางเข้าใจเป็นอย่างอื่นไปได้

เพราะการเมืองเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลในแนวทางเช่นนี้ ย่อมไม่แตกต่างจากการกระทำของสัตว์ ซึ่งอาศัยแต่พละกำลังเข้าห้ำหั่น ตัดสินความถูกต้องโดยไม่ใช้เหตุผล ใช้มันสมองที่มีอยู่ และผลสุดท้ายก็ต้องได้รับบาดเจ็บ ทุพพลภาพหรือตายไปทั้งคู่

ความเป็นมนุษย์ก็รู้ ๆ กันดีว่าต่างไปจากสัตว์ก็ตรงที่ใช้มันสมองให้เป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิต ถ้าเลิกใช้มันสมองเมื่อไร ก็คงกลายเป็นสัตว์ในร่างมนุษย์ไปเมื่อนั้นเอง การกระทำของมนุษย์ไม่ว่าในเรื่องใดก็ตามจึงต้องสำเหนียกและยอมรับฐานะที่ประเสริฐกว่าสัตว์อยู่เสมอ

สำหรับระบบข้าราชการก็คงหลีกเลี่ยงชะตากรรมอันเนื่องจากบรรยากาศทางการเมืองไม่ได้ด้วย นั่นคือ การเมืองเป็นอย่างไร ระบบข้าราชการก็ต้องเป็นอย่างนั้นโดยแน่แท้

จึงได้แต่หวังว่าบรรยากาศทางการเมือง และระบบข้าราชการจะมีส่วนผ่อนคลายความกดดันและช่วยกันเหนี่ยวรั้งมิให้มนุษย์ต้องถูกประนามมากไปกว่านี้

จะช่วยเร่งให้ท้องฟ้าเปลี่ยนสีเร็วขึ้นอย่างที่บุคคลบางกลุ่มนิยมพูดกันหรืออย่างไร ●