



ทรงพระเจริญ

วารสารข้าราชการ

ปีที่ ๒๖ ฉบับที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๒๘

วารสารข้าราชการ

วารสาร รายเดือน เพื่อ ความก้าวหน้า และ รوبرู้

ปีที่ ๒๖

ฉบับที่ ๑๒

ธันวาคม ๒๕๒๔

ห้องสมุด
สำนักงาน ก.พ.

วัตถุประสงค์

- เพื่อเผยแพร่วิชาการด้านการบริหารงานบุคคล
- เพื่อเผยแพร่แนวความคิดในการปฏิบัติราชการ
- เพื่อเป็นสื่อกลางระหว่างข้าราชการในอันที่จะเสริมสร้างทัศนคติที่ดีต่อราชการ

บริการสมาชิก

วารสารข้าราชการจำหน่ายปลีก เล่มละ ๘ บาท สำหรับสมาชิกค่าบำรุงปีละ ๘๐ บาท รวมค่าส่ง กรุณาบอกรับและส่งเงินในนาม ผู้จัดการสวัสดิการสำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ. ถนนพญาโลก ก.พ.๓ โทร. ๒๘๑๕๕๕ หรือ ๒๘๑๓๓๓๓ ต่อ ๓๔ โดยส่งจ่ายเงินที่ ป.ท. สำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี

ต้องการถามปัญหากฎหมายระเบียบ และวินัยข้าราชการพลเรือน ปัญหาคลังหรือปัญหาข้อข้องใจอื่นใด รวมทั้งการให้ข้อเสนอแนะและความคิดเห็นโปรดแจ้งไปยังบรรณาธิการโดยตรง

เจ้าของ และฝ่ายจัดการ สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.
— ผู้จัดการสวัสดิการ นายสมพงษ์ ตรีวิมล
— ผู้ช่วยผู้จัดการ นายสมศักดิ์ สุภะวัชฎเดช
ประชาสัมพันธ์ นายจิรพงษ์ สีวขะวิโรจน์
นายอดุล จันทรสักดิ์

ผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา	นายโสวัจ	สุจริตกุล
	นายสำราญ	ถาวรยศม์
	พันตรี อรรถ	วิชัยกุล
	นายวิลาศ	สิงหวิสัย
บรรณาธิการ	นายอดุล	บุญประกอบ
ผู้ช่วยบรรณาธิการ	นายปรีชา	วิชัยดิษฐ์
	นายสัมา	สัมพันธ์
กองบรรณาธิการ	นายวิศิษฐ์	จิตตแจ้ง
	นายปฐม	สมบูรณสิน
	น.ส. ประภาภรณ์ ภูวเจนสถิตย์	
	น.ส. ยุพิน	ชาติธวัช
	นางเมทินี	พงษ์เวช
	นายบรรยงค์	คำบรรลือ
ฝ่ายศิลป์	นายสุรศักดิ์	ศรีพยัคฆ์
สถานที่พิมพ์	ไทยพิมพ์—อักษรสารการพิมพ์	
	โทร. ๒๒๓๒๓๒๐ กรุงเทพมหานคร	
ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา	นางมาลี	ปรกัมศีล

สารบัญ

- ห้ารั้วนวมหาราช	๓
- แนวความคิดในการกระจายอำนาจเพื่อการพัฒนา	๔
- “เขา” คือใคร	๑๑
- วิเคราะห์โครงสร้างบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนหมายเลข ๓	๑๒
- ประหยัดน้ำมันและเงิน	๑๕
- แนวทางการพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕	๒๓
- แนวทางของระบบงบประมาณแบบแผนงาน	๓๓
- ถอดนวมชก	๔๒
- กฎหมายและระเบียบใหม่	๔๖
- บริการและสวัสดิการเกี่ยวกับบ้านพักข้าราชการ	๕๔
- เล็ก ๆ น้อย ๆ เกี่ยวกับวินัย	๕๗
- แผนสำหรับการวางแผน	๖๑
- แจกคิด	๖๕
- วันข้าราชการพลเรือน	๗๑
- ความโกรธ	๗๓
- บรรณาธิการแลง	๘๐

1 เมษายน วันข้าราชการพลเรือน

ข้าราชการคือบุคคลที่ทำงานให้ประชาชนชื่นใจ

๒๕๕๓

บัญชาการกองทัพ

ห้าอำนาจหาราย

ชบสีระพระภูมินทร์ ปันนเรศ	นฤเบศองค์บิดนทร์ถิ่นสยาม
ห้าอำนาจหาราชชาติเรื่องนาม	ทุกเขตคามพาแซ่ซ้องปองบังคม
องค์จักรินรินทรบรรพมัน	พระผู้สรรค์เสกสร้างทางสุขสม
เป็นฉัตรแก้วร่วมไทโรไพรนิยม	ประชาชมเทอดบิดนทร์ทุกถิ่นไป
อิสานเหนือออกใต้ฤทัยมัน	มิตรงพรรณเกรงศักดิ์ศรีอริไหน
พระทัยเปี่ยมเสมอนหนึ่งชลาลัย	เอ่อล้นใจปวงประชาพาเปรมปรีดิ์
ทรงเป็นที่รวมใจอันใหญ่ยิ่ง	ทรงเป็นมิ่งมงคลลลสุขศรี
มีย่อท่อพระทัยจ่อต่อความดี	สมเป็นที่กั้ทราชปราชญ์เปื่องนาม
ห้าอำนาจเวียนมาอีกคราน	ข้าบาทพลีรำลึกมันถิ่นสยาม
ต่างแซ่ซ้องกู่ก้องทั่วเขตคาม	เอ๋ยพระนามถึงราชันทร์มีสิ้นคลาย
ขององค์พระภัทรมหาราช	เถลิงราชย์ไเศวรศักดิ์มีพลันสลาย
เป็นโพธิ์ทองถิ่นเกล้าของเผ่าไทย	เนิ่นนานไปจวบจนสิ้นแผ่นดินเทอญ.

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อมขอเดชะ

ข้าพระพุทธเจ้า กองบรรณาธิการ วารสารข้าราชการ สำนักงาน ก.พ.

(นายเพิ่มศักดิ์ เพิ่มพูน ประพันธ์)

แนวความคิด ในการกระจาย อำนาจเพื่อการ พัฒนา

นายสุตจิต นิมิตกุล

๑. ทวีป

องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาขึ้นเกี่ยวกับเรื่องการกระจายอำนาจ เพื่อการพัฒนา (Decentralization for Development) ระหว่างวันที่ ๑๔-๑๘ กันยายน ๒๕๒๔ ณ เมืองคาร์ทุม ประเทศซูดาน ในการประชุมสัมมนาดังกล่าวมีผู้แทนประเทศต่าง ๆ ผู้แทนองค์การระหว่างประเทศ และอาจารย์จากมหาวิทยาลัยทั้งในอังกฤษและสหรัฐเข้าร่วมด้วยเป็นจำนวนมาก ที่ประชุมได้มีการพิจารณาและอภิปรายถึงแนวความคิดและประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่องการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นจริงในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ทั้งประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาอย่างกว้างขวาง ในบทความ

นี้ผู้เขียนใคร่ขอหยิบยกข้ออภิปรายบางเรื่อง ซึ่งได้จากการประชุมครั้งนี้ เพื่อเสนอแก่ผู้อ่านตามสมควร

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นคำซึ่งทุกท่านได้คุ้นเคยมาเป็นเวลาช้านานแล้ว แต่อย่างไรก็ดีเพื่อเป็นการฟื้นความจำจึงใคร่ขอแนะนำความหมายซึ่งองค์การสหประชาชาติได้เคยกำหนดไว้โดยย่อว่า “การกระจายอำนาจ” หมายถึง (๑) การแบ่งอำนาจและหน้าที่ (Decentralization) จากส่วนกลางไปยังหน่วยงาน ในภูมิภาคและหน่วยงานสนาม (๒) การมอบอำนาจและหน้าที่ (Devolution) จากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่น ดำเนินกิจการต่าง ๆ เอง

ผู้อำนวยการฝ่ายนิติการมหาดไทย สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย ผู้แทนประเทศไทยในการประชุมสัมมนาระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติ เรื่อง การกระจายอำนาจเพื่อการพัฒนา ระหว่างวันที่ ๑๔-๑๘ กันยายน ๒๕๒๔ ณ เมืองคาร์ทุม ประเทศซูดาน

๒. วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจมีวัตถุประสงค์หลัก ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ การกระจายอำนาจนั้นรวมถึง (๑) การปรับปรุงการวางแผนโดยใช้ประโยชน์จากความรู้ ความชำนาญ และความต้องการจำเป็นของท้องถิ่น (๒) การนำแผนงานต่างๆ ไปปฏิบัติให้ได้ผลโดยการตัดสินใจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น (๓) สัมฤทธิ์ภาพของความมุ่งหมายบางประการทางการเมือง เช่น ความคาดหวังในสิ่งที่เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย การปรับปรุงสังคมที่ประกอบด้วยบุคคลหลายเชื้อชาติ และ (๔) การเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐบาลกลางโดยการใช้ทรัพยากรอย่างมีเหตุผล โดยให้ทรัพยากรเหล่านั้นได้รวมกันเพื่อใช้ในภารกิจที่เหมาะสม การกระจายอำนาจอาจเป็นผลมาจากมาตรการที่ในตอนแรกใช้เพื่อเหตุผลอื่นๆ อย่างไรก็ตามที่ประชุมก็ได้ให้ข้อสังเกตถึงเหตุผลในเชิงลบของการกระจายอำนาจ เช่น การมอบภาระหน้าที่ที่ไม่เป็นที่นิยมหรือน่าชื่นชมให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น

สำหรับวิธีการและยุทธศาสตร์ของการกระจายอำนาจนั้นอาจกระทำในรูปใดรูปหนึ่ง คือ (๑) การแบ่งอำนาจของกระทรวงต่างๆ ของรัฐบาลกลาง (๒) องค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ (๓) องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในภูมิภาค (๔) บรรษัทสาธารณะต่างๆ (๕) องค์กร

กึ่งรัฐบาลต่างๆ เช่น มูลนิธิต่างๆ ในภาครัฐบาล และ (๖) สมาคมอาสาสมัครในภาคเอกชนและองค์กรทางการเมืองต่างๆ

ในส่วนที่เกี่ยวกับบรรษัทสาธารณะ (Public corporation) นั้น ได้มีการหยิบยกมาพิจารณาอย่างละเอียดเป็นพิเศษ โดยพิจารณาถึงนัยของการกระจายอำนาจ ทั้งนี้เพราะวิสาหกิจเหล่านี้กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว ที่ประชุมได้แสดงความกังวลต่อการที่วิสาหกิจเหล่านี้มีลักษณะที่ได้รับการอุปถัมภ์จากรัฐบาลกลาง ทั้งนี้เนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมจากสาธารณชน

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าจะต้องส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อจำกัดต่างๆ แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้รับการตีความว่ารวมทั้งการแบ่งอำนาจ และการมอบอำนาจ โดยเน้นในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ เพื่อการพัฒนา เป็นที่เข้าใจว่ามีข้อแตกต่างอย่างน่าสังเกตระหว่างประเทศต่างๆ ทั้งในขนาดและโครงสร้างของการกระจายอำนาจ เป็นที่สังเกตว่าการกระจายอำนาจและการรวมอำนาจนั้นไม่จำเป็นจะต้องได้รับการพิจารณาว่าเป็นเรื่องที่ส่วนกลางจะต้องสูญเสียและองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจจะเป็นผู้ได้รับ ในทางตรงกันข้ามกลับควรที่จะได้รับการพิจารณาว่าเป็นเรื่องที่ทั้งสองฝ่ายต่างก็ได้รับประโยชน์ ที่ประชุมยังได้ชี้ให้เห็นว่าข้อขัดแย้งระหว่าง

การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจนั้นความจริงไม่มีอยู่จริง แต่เป็นเรื่องที่ดูเหมือนว่าจะมีอยู่ สิ่งจำเป็นที่จะต้องทำก็คือการจัดให้การรวมอำนาจและกระจายอำนาจได้คู่กัน

๓. องค์การกระจายอำนาจ

มีความเห็นพ้องต้องกันในแนวความคิดหลักบางประการ ผลจากการสัมมนาสรุปว่า การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจไม่ได้เป็นเรื่องที่แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด ตรงกันข้ามกลับมีลักษณะเกือบลูกซึ่งกันและกัน แผนงานการกระจายอำนาจที่จะสัมฤทธิ์ผลนั้นขึ้นอยู่กับโครงสร้างการบริหารที่เหมาะสมต่อการนำแผนงานนั้น ไปปฏิบัติ

กล่าวโดยทั่วไปแล้วเรื่องนี้มีรายละเอียด ๓ เรื่อง คือ (๑) การจัดองค์การที่จำเป็นต่อการกระจายอำนาจ (๒) ข้อบกพร่องในการจัดองค์การ และ (๓) ขั้นตอนที่เป็นไปได้ในการปรับปรุงแก้ไข ข้อบกพร่องขององค์การ แง่มุมต่างๆ ขององค์การ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข่าวสารและการติดต่อสื่อสารก็ได้รับความสนใจเป็นพิเศษเช่นเดียวกัน

ตามหัวข้อแรกนั้น เป็นที่ตระหนักว่าระยะเวลาทั้งสำหรับการวางแผนและการนำแผนการกระจายอำนาจไปปฏิบัติอย่างสมเหตุสมผลและเป็นไปได้นั้นเป็นเรื่องสำคัญ ทั้งนี้เพื่อลดแรงต้านทานและความไม่พอใจ ยิ่งไปกว่านั้นขั้นตอนต่างๆ ในการกระจายอำนาจไม่จำเป็นจะต้องทำทันที แต่จะต้อง

กระทำโดยการวางแผนเป็นขั้นตอน ทั้งนี้เพื่อลดความต้านทานเช่นเดียวกัน ข้อเสนอแนะให้ใช้วิธีวิวัฒนาการ ซึ่งเกิดขึ้นเองโดยไม่ต้องผ่านการวางแผนเป็นที่สงสัย ความจำเป็นที่จะต้องมีการวิจัยและวิเคราะห์มาตรการต่างๆ ในการกระจายอำนาจ ตลอดจนการติดตามตรวจสอบการกระจายอำนาจอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรได้รับการเน้นหนักในการอภิปราย

อันตรายจากการให้ความสนใจแต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างขององค์การ ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณา เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องสังเกตกระบวนการต่างๆ ที่เกิดขึ้นในองค์การ โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนและการนำแผนการกระจายอำนาจไปปฏิบัติ ทั้งนี้รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากร สำนักงาน โครงการแนะแนวความคิดต่างๆ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข่าวสารและการสนทนา ผู้เข้าร่วมการสัมมนาตระหนักว่า จะต้องหลีกเลี่ยงการก่อให้เกิดความสงสัยใดๆ ที่ประชาชนอาจจะมีต่อแผนงานกระจายอำนาจของรัฐบาล หรืออย่างน้อยก็จะต้องทำให้ความสงสัยดังกล่าวเหลือน้อยที่สุดโดยใช้วิธีการให้ข่าวสารที่เหมาะสม แผนงานจัดทำข่าวสารดังกล่าวจะต้องกระทำโดยการสื่อสารสองทางทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ นอกจากนี้ข่าวสารดังกล่าวจะต้องกระทำเฉพาะในส่วนที่มีความเกี่ยวพันและจำเป็น ทั้งนี้เพราะมีหลายกรณีที่มีการให้ข่าวสารมาก

เกินไปจะเป็นภาระเสียมากกว่า ในเรื่องนี้การกระจายอำนาจจะช่วยลดปริมาณของข่าวสาร ทั้งนี้เนื่องจากการวินิจฉัยสั่งการอาจกระทำได้ในระดับล่าง ซึ่งจำเป็นพื้นฐานที่สุดที่จะต้องกระทำก็คือจะต้องให้ประชาชนในระดับฐานรากได้เข้าร่วมในแผนงานเหล่านี้

ในส่วนที่เกี่ยวกับการประสานงาน ผู้เข้าร่วมการสัมมนาได้เน้นว่าการประสานงานอย่างสัมฤทธิ์ผลนั้นขึ้นอยู่กับแรงจูงใจของแต่ละคน ลักษณะการนำที่ดี และการทำงานเป็นหมู่คณะ เพื่อจุดมุ่งหมาย ทั้งนี้จำเป็นที่จะต้องมีการวิจัยเรื่องแรงจูงใจที่จะให้มีการทำงานเป็นกลุ่ม องค์กรทางการเมืองต่างๆ ควรจะเป็นปัจจัยในทางบวกในการก่อให้เกิดผลดังกล่าว เช่น การจัดโครงสร้างพรรคการเมืองให้มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจ

ปัจจัยในทางลบก็ได้รับการพิจารณาเช่นเดียวกัน เป็นต้นว่าการเพิ่มขนาดของระบบราชการ และความชำนาญเฉพาะอย่าง ประเด็นที่ว่าหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจกลับขึ้นอยู่กับส่วนกลางเป็นอย่างมาก ก็ได้นำมาพิจารณาเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการเงินการคลัง ในบางกรณีการขาดการเตรียมการอย่างพอเพียงหรือการไม่คำนึงถึงทรัพยากรที่อาจหามาได้ ก็ทำให้การกระจายอำนาจหยุดชะงักเช่นเดียวกัน

ที่ประชุมสัมมนาได้กระตุ้นให้มีการปรับปรุงองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น

โดยผ่านวิธีการต่างๆ เช่น การปรับปรุงสถานะทางกฎหมายขององค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และการให้มีส่วนในภาษีอากรที่เก็บได้อย่างเพียงพอ ผู้เข้าร่วมการสัมมนายังได้เสนอให้มีการจัดตั้งองค์กร เช่น คณะกรรมการต่างๆ เพื่อทบทวนการดำเนินการต่างๆ ดังกล่าวเป็นระยะๆ

๔. ความต้องการและการพัฒนากำลังคน

ในการกระจายอำนาจ ได้มีการพิจารณาถึงแง่มุมต่างๆ ของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยถือว่าเป็นเรื่องที่มีลำดับความสำคัญสูง ซึ่งเหล่านี้ได้แก่ (๑) การวางแผนกำลังคน (๒) การพัฒนาบุคลากร (๓) สิ่งจูงใจ (๔) การฝึกอบรม และ (๕) หน่วยงานบุคลากรที่เหมาะสม

การที่การวางแผนกำลังคนไม่ได้รับความสำคัญก็ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการในการนำโครงการการกระจายอำนาจไปปฏิบัติ ปรากฏว่าไม่มีสถิติที่จำเป็นสำหรับการกำหนดความต้องการกำลังคนในอนาคต ยิ่งไปกว่านั้นเป็นที่ตระหนักว่าในหลายกรณีจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งหน่วยงานวางแผนกำลังคน ในกรณีที่มีการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงาน อย่างเป็นพิเศษ จะต้องนำมาพิจารณาเช่นเดียวกัน

ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากร การเลือกสรรคนเข้าทำงานเป็นปัญหาที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ในหลายกรณีอัตราเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนต่างๆ น้อยกว่าเมื่อเทียบกับผู้ที่ทำ

งานกับรัฐบาลกลาง บรรษัทสาธารณะและภาคเอกชน ระบบต่าง ๆ ในการเลือกสรรคนเข้าทำงาน ได้นำมาอภิปราย และได้มีการเน้นให้เห็นความสำคัญของการจำแนกงาน

นอกจากคำตอบแทนพื้นฐานแล้ว ได้มีการพิจารณาถึงผลประโยชน์เกื้อกูลอื่น ๆ เช่น ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล โอกาสในการศึกษาถือเป็นต้น

ที่สัมมนาได้ให้ความสำคัญต่อการฝึกอบรมมากที่สุด โดยตระหนักว่าการฝึกอบรมไม่ใช่เป็นกิจกรรมที่กระทำเพียงครั้งเดียว แต่เป็นเรื่องที่จะต้องกระทำโดยต่อเนื่องเพื่อเป็นเครื่องประกันว่าบุคลากรต่าง ๆ จะสามารถรักษาระดับของความเป็นผู้ชำนาญต่าง ๆ ไว้ได้ ยิ่งไปกว่านั้นการฝึกอบรมควรมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับความต้องการจำเป็นขององค์การ และจัดให้มีขึ้นก็ต่อเมื่อได้วิเคราะห์ถึงความต้องการจำเป็นเหล่านั้นอย่างระมัดระวังแล้ว เป็นที่ตระหนักด้วยว่าสถาบันฝึกอบรมควร จะเน้นในการฝึกอบรมผู้ให้การฝึกอบรมและการฝึกอบรมขณะปฏิบัติงาน

ท้ายที่สุดได้มีการพิจารณาปัญหาหน่วยงานบุคลากรที่เหมาะสมภายในวงกรอบของแนวความคิดต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนี้หลายประการ ข้อเสนอแนะประการหนึ่งคือ การจัดให้มีคณะกรรมการบุคลากรขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นร่วมกันโดยเงื่อนไขลักษณะ

ต่าง ๆ ของบุคลากรของท้องถิ่นจะเทียบเคียงกันได้กับบุคลากรของรัฐบาลกลาง ประการที่สองเป็นระบบที่แยกตัวออกต่างหากจากรัฐบาลกลาง โดยกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ของบุคลากรของตนขึ้นเอง ประการที่สาม เป็นระบบรวมกันทั้งบุคลากรของรัฐบาลกลาง และขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามก็ผู้เข้าร่วมการสัมมนาได้แสดงความหวาดเกรงว่าการใช้ระบบรวมกันดังกล่าวจะทำให้บุคลากรมีแนวโน้มไปในทางที่จะเป็นข้าราชการของรัฐบาลกลาง แทนที่จะสร้างทัศนคติของการเป็นบุคลากรของท้องถิ่น

๕. ทรัพยากรและการบริหารงานคลัง

รัฐบาลกลางควรจะให้ ประกันต่อการที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จะได้รับรายได้ อย่างสม่ำเสมอโดยสอดคล้องกับความรับผิดชอบที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นมีต่อชุมชน การกระทำดังกล่าวรวมถึงสิทธิของท้องถิ่นที่จะกำหนดอัตราภาษีของตนเอง และสิทธิที่จะเฉลี่ยรายได้จากภาษีอากรกับรัฐบาลกลาง หากปราศจากการคาดการณืแหล่งรายได้อย่างเป็นทางการและแน่นอน ก็จะเป็นการยากลำบากสำหรับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่จะวางแผนอย่างมีประสิทธิภาพ

ทางที่คิดแล้ว รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดก็ตาม ควรจะกำหนดร้อยละของรายได้ขั้นต่ำที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจะเฉลี่ยกับรัฐบาลกลาง

ยิ่งไปกว่านั้นควรจัดให้มีกลไก เป็นต้นว่า คณะ กรรมการเพื่อทบทวนความจำเป็นขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและเสนอแนะให้มีการเปลี่ยนแปลงส่วนเฉลี่ยรายได้ดังกล่าวในแต่ละช่วงเวลาอย่างเหมาะสม การจัดให้มีส่วนเฉลี่ยขั้นต่ำดังกล่าวไม่ควร จะทำให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นถูกครุ รายรับเพิ่มเติมอื่น ๆ จากรัฐบาลกลาง

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นควร จะได้รับการกระตุ้นให้จัดหาแหล่งรายได้ของตนเอง โดยไม่ต้องพึ่งพารัฐบาลกลางทั้งหมด วิธีทางหนึ่ง ที่ควรทำก็คือให้การจัดเก็บรายได้ในส่วนที่มากกว่ารายได้ ขั้นต่ำดังที่ได้กล่าวข้างต้นอยู่ในอำนาจขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นจะได้ใช้ แหล่งรายได้ในท้องถิ่นให้เป็น ประโยชน์ได้มากที่สุด

สถาบันสินเชื่อเพื่อองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ ควรจะจัดตั้งขึ้นตามแนวทางที่บาง ประเทศแถบลาตินอเมริกาได้จัดทำอยู่ สถาบันสินเชื่อดังกล่าวมีหน้าที่จัดสินเชื่อเพื่อการพัฒนาให้ กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นโดยมีเงื่อนไขที่ดีกว่า สถาบันการเงินอื่น ๆ

ในการตรวจสอบบัญชี การเงิน ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น การตรวจสอบภายนอกควรจะ จำกัดอยู่แต่เฉพาะการตรวจหลังจ่าย ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงความล่าช้าจากการตรวจสอบก่อนจ่าย

๖. ความรับผิดชอบต่อสาธารณชน

การอภิปรายได้เน้นอยู่ใน ๒ ประเด็น คือ วงกรอบแนวทางความคิดและปัญหาทางปฏิบัติ

ในประเด็นแรก ได้เน้นในเรื่องบรรษัท สาธารณะและองค์กรที่ได้รับการแบ่งอำนาจอื่น ๆ หลักการในเรื่องการเปิดเผยข่าวสารข้อมูลทางการเงินขององค์กรเหล่านั้น ได้รับการอภิปรายอย่าง กว้างขวาง งบประมาณขององค์กรต่าง ๆ ดังกล่าว ควรจะรวมเข้าด้วยกันกับงบประมาณ ของรัฐบาล โดยทั่วไป หรืออย่างน้อยก็ควรจะแสดงไว้ในที่ เดียวกันเพื่อที่จะได้รับการพิจารณาร่วมกัน และ ในขณะเดียวกัน นอกจากนั้นองค์กรเหล่านั้นจะต้อง เสนอรายงานทางการเงินต่อหน่วยตรวจสอบ ทาง การเงิน ของรัฐบาลเพื่อทำการตรวจสอบหลังจ่าย ทำนองเดียวกันองค์กรเหล่านั้นต้อง เสนอรายงานทาง การเงินดังกล่าวเพื่อที่สาธารณชนจะสามารถตรวจสอบได้ ข้อเสนอแนะอีกประการหนึ่งก็คือ ให้ แต่งตั้งผู้ที่ไม่ได้เป็นข้าราชการเข้าเป็นสมาชิกใน คณะกรรมการบริหารขององค์กรเหล่านั้น

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น ๆ ต่อสาธารณชนนั้น มีข้อเสนอแนะว่าหลักการในเรื่องนี้จะต้องขยายให้รวมถึงเจ้าหน้าที่ในท้องที่ชนบท ท้ายที่สุดประชาชนในชนบทโดยเฉพาะพวกที่ อ่านเขียนไม่ได้ควรจะได้รับการศึกษาโดยวิธีการที่ เหมาะสมเกี่ยวกับสิทธิของตนต่อบริการของรัฐ

๗. สรุป

การกระจายอำนาจมีประโยชน์ทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้เพราะส่วนกลางไม่สามารถที่จะทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนในระดับท้องถิ่น และดำเนินโครงการต่างๆ ให้เป็นผลดี นอกเสียจากการให้โอกาสแก่ประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ทั้งในแง่การตัดสินใจ และการปฏิบัติตามโครงการ

ต่าง ๆ ซึ่งสำหรับประเทศไทยอาจกระทำผ่านแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาตำบล

ขณะนี้ประเทศต่างๆ ที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย โดยพยายามกระจายอำนาจเพื่อการพัฒนาโดยได้จัดตั้งองค์กรในระดับภาคและระดับพื้นที่ (เช่น ตำบล หมู่บ้าน) เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารการพัฒนาทุกประเภท ประเทศไทยควรจะได้มีการปรับองค์กรที่มีอยู่แล้ว ให้มีบทบาทในการพัฒนาชนบทให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น สภาตำบล ๑๖

“เมื่อกระทำการยุติธรรม ก็เป็นการช่นบานแก่คนชอบธรรม
แต่เป็นความพินาศแก่คนกระทำชั่ว”

“บุคคลที่รักษาปากและลิ้นของตน ก็รักษาตัวเขาเองให้พ้นความลำบาก”

สุภาษิต ๒๑ : ๑๕ และ ๒๓

“เขา” คือใคร

เขายิ้มแย้มแจ่มใสไม่ตรึงจิต
ทำเหมือนมิตรชาวประชนำเลื่อมใส
ดูเป็นห่วงปวงชนทุกคนไป
นำซาบซึ้งตรึงใจในความดี
แต่ลับหลังฟังคนเขาบ่นว่า
เขาทำท่าเหมือนคนไทยไร้ศักดิ์ศรี
งบบประมาณส่งมาสหภาพ
เขากลายเป็นเศรษฐีชนชั้นใด
เขาพร่ำว่าข้าไม่กินกลัวสนชาติ
มือสะอาดขอตรงอย่าสงสัย
ทราวยด้วยพ่อค้ามาเห็นใจ
แบ่งเงินให้เพราะเห็นเป็นคนดี
ยามประมูลก่อสร้างทางหลวงราษฎร์
เขาประกาศผงด้า “ธรรม” เต็มที่
แต่บังเอิญพ่อค้านรักกันดี
การประมูลทุกทีจึงไว้ใจ
ยามประชามาติดต่อให้รอก่อน
ด้วยพ่อค้าตระรอนรอไม่ไหว
เขาพูดจาปรานีมีแก้ใจ
กับใครใครที่ไม่ใช่คนยากจน
ประชานรักใคร่ในตัวเขา
ทุกคำเขาเผ่าตรวงนำดำพริกปั่น
ต่างอวยพรให้ดาวदनสนเป็นคน
เกิดอีกหนได้ดั่งเด่นเป็นไต้เดือน

ม. ฤกษ์พันธ์

วิเคราะห์ โครงสร้าง บัญชีอัตรา เงินเดือน ข้าราชการ พลเรือน หมายเลข ๓

ธงชัย นิตินธรรม
ศรัพนม บุณนาค

เงินเดือนในความหมายของตัวมันเอง นอกจากจะหมายถึง ค่าตอบแทนที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเพื่อตอบแทนผลการทำงาน โดยจ่ายค่าตอบแทนให้เป็นรายเดือน ในรูปของตัวเงินแล้ว เงินเดือนยังมีความสำคัญในหลายด้านหลายประการ กล่าวคือเป็นเครื่องชี้ความสำคัญของคนในตำแหน่งงานต่างๆ เป็นแรงจูงใจให้ปฏิบัติงานดียิ่งขึ้น เป็นแรงดึงดูดให้คนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานในองค์กร และเป็นเครื่องมือรักษาคนที่มีความรู้ความสามารถนั้นๆ ให้คงอยู่ในองค์กรต่อไป

เงินเดือนในฐานะผู้รับ บางครั้งเป็นทางเลือกของการตัดสินใจในการสมัครเข้าทำงานในองค์กร และเป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจว่าจะอยู่ทำงานต่อไปหรือไม่ แต่ในฐานะองค์กรหรือผู้จ่ายเงินเดือน การกำหนดโครงสร้างเงินเดือนเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารค่าจ้างและเงินเดือน ทั้งนี้ มีผลโดยตรงต่อการบริหารงานบุคคลในภาพประสิทธิภาพ และผลผลิตในฐานะที่คนเป็นปัจจัยในการผลิตที่สำคัญที่สุดในการบริหารงานปัจจุบัน และเป็นต้นทุนการผลิตที่สำคัญอย่างหนึ่งขององค์กร

โครงสร้างเงินเดือนเป็นกลไก หรือ นโยบายในการบริหารค่าจ้างเงินเดือนขององค์กร ในตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่องค์กร ได้กำหนดไว้ เช่น ในหลักการทั่วไป โครงสร้างเงินเดือนของตำแหน่งในระดับปฏิบัติการทั่วไป ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีจำนวนมากในองค์กร และบุคคลที่ปฏิบัติงานในระดับนี้ สามารถย้ายไปปฏิบัติงานในระดับตำแหน่งอื่น ๆ ได้ง่าย โอกาสที่จะได้รับเงินเดือนขั้นสูงสุดของตำแหน่งจึงมีน้อย โครงสร้างเงินเดือนในระดับนี้จึงกำหนดช่วงเงินเดือนไว้สั้น ในทางตรงกันข้ามตำแหน่งในระดับบริหาร ซึ่งมีตำแหน่งอยู่น้อยโอกาสที่จะได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นอีกจึงมีไม่มากนัก โครงสร้างเงินเดือนในระดับนี้จึงกำหนดช่วงเงินเดือนไว้นาน เพื่อ

มิให้บุคคลในระดับนี้ได้รับเงินเดือนกันเร็วเกินไป เป็นต้น

โครงสร้างเงินเดือนโดยทั่วไปมีส่วนประกอบที่สำคัญอยู่ ๔ ส่วน คือ

๑. จุดกลาง (Midpoint) คือ ค่าเฉลี่ยระหว่างขั้นสูงสุดและขั้นต่ำสุดของอัตราเงินเดือนแต่ละตำแหน่ง จุดกลางเป็นจุดที่แสดงค่าที่แท้จริงของงานในตำแหน่งนั้นๆ โดยทั่วไปอัตราเงินเดือนขั้นต่ำสุด และสูงสุดของตำแหน่งที่มีลักษณะงานและความรับผิดชอบใกล้เคียงกัน ในแต่ละองค์กร อาจจะไม่เท่ากัน แต่จุดกลางซึ่งแสดงถึงค่าที่แท้จริงของงานในตำแหน่งเหล่านั้น ควรจะใกล้เคียงกัน การคำนวณหาค่าของจุดกลางอาจหาได้ ดังนี้

$$\text{จุดกลาง A (Midpoint)} = \frac{\text{อัตราเงินเดือนขั้นต่ำสุด A} + \text{อัตราเงินเดือนขั้นสูงสุด A}}{2}$$

เช่น ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการของบริษัท ก. มีอัตราเงินเดือนอยู่ระหว่าง ๑,๕๐๐-๔,๐๐๐

$$\text{บาท จุดกลาง} = \frac{๑,๕๐๐ + ๔,๐๐๐}{2} = ๓,๒๕๐ \text{ บาท}$$

ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการของบริษัท ข. มีอัตราเงินเดือนอยู่ระหว่าง ๒,๐๐๐-๔,๕๐๐ บาท

$$\text{จุดกลาง} = \frac{๒,๐๐๐ + ๔,๕๐๐}{2} = ๓,๒๕๐ \text{ บาท}$$

แสดงว่า ค่าของตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการในบริษัท ก. และบริษัท ข. เท่ากัน

๒. ความกว้างของช่วงเงินเดือน (Spread) คือความแตกต่างระหว่างเงินเดือนขั้นต่ำสุดกับเงินเดือนขั้นสูงสุดในแต่ละตำแหน่ง ถ้าให้ช่วงความกว้างของเงินเดือนสั้นเกินไป แสดงว่าค่าของงานในแต่ละตำแหน่งมีความแตกต่างกันมาก แต่ถ้าช่วงความกว้างของเงินเดือนยาวเกินไป จะทำให้การเลื่อนตำแหน่งไม่เป็นการจูงใจ และค่าของตำแหน่งในระดับสูงไม่แตกต่างไปจากระดับต่ำมากนัก แต่ต้องรับผิดชอบเพิ่มขึ้น ค่าของความกว้างช่วงเงินเดือน จะคำนวณออกมาในรูปของร้อยละ คือ

$$\text{ความกว้างของช่วงเงินเดือน A} = \frac{\text{อัตราเงินเดือนขั้นสูงสุด A} - \text{อัตราเงินเดือนขั้นต่ำสุด A}}{\text{อัตราเงินเดือนขั้นต่ำสุด A}} \times 100$$

เช่น ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ ๑ มีอัตราเงินเดือนขั้นต่ำสุด ๒,๐๐๐ บาท และอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดเป็น ๓,๕๐๐ บาท

$$\begin{aligned} \text{ความกว้างของช่วงเงินเดือนสำหรับตำแหน่งนี้} &= \frac{3,500 - 2,000}{2,000} \times 100 \\ &= 75\% \end{aligned}$$

๓. ความคาบเกี่ยว (Overlap) ความคาบเกี่ยวอัตราเงินเดือนของงานแต่ละกลุ่ม ถ้าคาบเกี่ยวกันมากเกินไป จะเป็นการแสดงให้ทราบถึงการไม่ยอมรับของผลการประเมินค่างานว่างงานแต่ละตำแหน่งมีค่าแตกต่างกัน เพราะอาจให้ได้รับอัตราเงินเดือนเท่าเทียมกัน ค่าของความคาบเกี่ยวกัน อาจคำนวณออกมาในรูปของร้อยละของจำนวนเงินที่คาบเกี่ยวกัน ได้ดังนี้

$$\text{ความคาบเกี่ยวกันของตำแหน่ง A และ B} = \frac{\text{อัตราเงินเดือนขั้นสูงสุด A} - \text{อัตราเงินเดือนขั้นต่ำสุด B}}{\text{อัตราเงินเดือนขั้นสูงสุด A} - \text{อัตราเงินเดือนขั้นต่ำสุด A}} \times 100$$

เช่น ตำแหน่งธุรการ ๑ มีช่วงเงินเดือน ๒,๐๐๐ - ๓,๕๐๐ บาท

ตำแหน่งธุรการ ๒ มีช่วงเงินเดือน ๒,๕๐๐ - ๕,๐๐๐ บาท

ความคาบเกี่ยวของเงินเดือนของตำแหน่งธุรการ ๑ และธุรการ ๒

$$\begin{aligned} &= \frac{3,500 - 2,500}{3,500 - 2,000} \times 100 \\ &= 28\% \end{aligned}$$

๔. อัตราเร่งของจุดกลาง (Midpoint Progression) เป็นการหาค่าความสัมพันธ์ของงานในระดับต่ำกว่ากับค่าของงานในระดับสูงกว่าที่อยู่ถัดขึ้นไป อัตราเร่งที่ดีควรจะอยู่ในระหว่าง ๒๐-๓๐% จึงจะเป็นการจูงใจให้มีการเลื่อนตำแหน่ง อัตราเร่งของจุดกลางจะแสดงให้เห็นทราบว่าแต่ละตำแหน่งนั้นมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่แตกต่างกันมากน้อยเท่าใด ค่าของอัตราเร่งจะคำนวณออกมาในรูปของอัตราร้อยละ ดังนี้

$$\text{อัตราเร่งของตำแหน่ง A และ B} = \frac{\text{จุดกลาง B} - \text{จุดกลาง A}}{\text{จุดกลาง A}} \times 100$$

ในการกำหนดโครงสร้างเงินเดือน ควรที่จะรักษาความสัมพันธ์ของค่าดังกล่าวกันเอาไว้ให้อยู่ในสัดส่วนที่ดี เท่าที่จะสามารถกระทำได้

โครงสร้างบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนหมายเลข ๓

บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนหมายเลข ๓ ซึ่งจะเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ ๑ มกราคม ๒๕๒๕ มีทั้งหมด ๕๓ ชั้น แบ่งระดับตำแหน่งออกเป็น ๑๑ ระดับ อัตราเงินเดือนขั้นต่ำสุด ๑,๒๕๕ บาท/เดือน ชั้นสูงสุด ชั้น ๑๗,๗๔๕ บาท/เดือน โดยมีรายละเอียดของอัตราเงินเดือนแต่ละระดับตำแหน่ง ดังนี้

ระดับ ๑	มี ๒๐ ชั้น	เงินเดือนระหว่าง	๑,๒๕๕ - ๓,๕๓๕ บาท
ระดับ ๒	มี ๑๔ ชั้น	เงินเดือนระหว่าง	๒,๒๐๕ - ๔,๖๘๕ บาท
ระดับ ๓	มี ๑๔ ชั้น	เงินเดือนระหว่าง	๒,๗๖๕ - ๕,๗๔๕ บาท
ระดับ ๔	มี ๑๔ ชั้น	เงินเดือนระหว่าง	๓,๗๔๕ - ๗,๒๘๕ บาท
ระดับ ๕	มี ๑๔ ชั้น	เงินเดือนระหว่าง	๔,๙๔๕ - ๙,๓๘๕ บาท
ระดับ ๖	มี ๑๓ ชั้น	เงินเดือนระหว่าง	๖,๙๓๕ - ๑๒,๕๓๕ บาท
ระดับ ๗	มี ๑๐ ชั้น	เงินเดือนระหว่าง	๘,๔๗๕ - ๑๓,๐๘๕ บาท
ระดับ ๘	มี ๑๐ ชั้น	เงินเดือนระหว่าง	๙,๓๘๕ - ๑๔,๒๘๕ บาท
ระดับ ๙	มี ๑๐ ชั้น	เงินเดือนระหว่าง	๑๐,๓๖๕ - ๑๕,๕๗๕ บาท
ระดับ ๑๐	มี ๑๐ ชั้น	เงินเดือนระหว่าง	๑๑,๔๑๕ - ๑๖,๘๗๕ บาท
ระดับ ๑๑	มี ๙ ชั้น	เงินเดือนระหว่าง	๑๒,๕๓๕ - ๑๗,๗๔๕ บาท

ขณะข้าราชการพลเรือนได้รับเงินเดือนตามบัญชีอัตราเงินเดือนหมายเลข ๒ ท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๑ บัญชีอัตราเงินเดือนดังกล่าวมีจำนวน ๕๓ ชั้น ชั้นต่ำสุดเดือนละ ๑,๐๘๐ บาท และชั้นสูงสุดเดือนละ ๑๕,๒๒๕ บาท และแบ่งระดับเงินเดือนออกเป็น ๑๑ ระดับ สำหรับบัญชีอัตราเงินเดือนหมายเลข ๓ ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายที่จะให้มีการปรับใช้ในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๒๕ นั้น อาจวิเคราะห์ลักษณะโครงสร้างเงินเดือนได้ดังนี้

ตารางแสดงโครงสร้างเงินเดือนข้าราชการพลเรือน (บัญชีหมายเลข ๓)

ระดับ	ขั้นต่ำสุด	ขั้นสูงสุด	จุดกลาง	%ความคาบเกี่ยว	%ช่วงกว้าง	%อัตราเร่งของจุดกลาง
๑	๑,๒๕๕	๓,๕๓๕	๒,๓๙๕	๕๘	๑๘๒	๔๔
๒	๒,๒๐๕	๔,๖๘๕	๓,๔๔๕	๗๗	๑๑๒	๒๔
๓	๒,๗๖๕	๕,๗๔๕	๔,๒๕๕	๖๗	๑๐๘	๓๐
๔	๓,๗๔๕	๗,๒๘๕	๕,๕๑๕	๖๖	๙๕	๓๐
๕	๔,๙๔๕	๙,๓๘๕	๗,๑๖๕	๕๕	๙๐	๓๖
๖	๖,๙๔๕	๑๒,๕๓๕	๙,๗๓๕	๗๓	๘๑	๑๑
๗	๘,๔๗๕	๑๓,๐๙๕	๑๐,๗๘๕	๘๐	๕๕	๑๐
๘	๙,๓๘๕	๑๔,๒๙๕	๑๑,๘๔๐	๘๐	๕๒	๑๐
๙	๑๐,๓๖๕	๑๕,๕๗๕	๑๒,๙๗๐	๘๐	๕๐	๙
๑๐	๑๑,๔๑๕	๑๖,๙๗๕	๑๔,๑๙๕	๘๐	๔๙	๗
๑๑	๑๒,๕๓๕	๑๗,๗๔๕	๑๕,๑๔๐	๘๐	๔๒	๗

จากตารางนี้อาจพิจารณาโครงสร้างบัญชีเงินเดือนของข้าราชการแต่ละส่วนได้ดังนี้

๑. อัตราเงินเดือนขั้นต่ำ (Minimum)

จะเห็นได้ว่า ขั้นต่ำสุดของเงินเดือนของข้าราชการระดับ ๑ นั้นยังต่ำมาก ซึ่งยังต่ำกว่าค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำซึ่งกำหนดไว้วันละ ๖๑ บาท หรือเดือนละ ๑,๘๓๐ บาท ถึงแม้ว่าจะมีค่าครองชีพอีกเดือนละ ๒๗๐ บาท ก็ยังคงต่ำกว่าค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำอยู่อีก ๓๐๕ บาท หรือประมาณร้อยละ ๒๐ การกำหนดค้อตราเงินเดือนไว้ต่ำกว่าค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ ทำให้เกิดความได้ว่าผู้มีรายได้ที่ต่ำกว่าค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำนั้นมีการดำรงชีพที่ต่ำกว่าจุด

ดำรงชีพ (Subsistence Level) โดยที่ในการพิจารณากำหนดค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำนั้นได้พิจารณาจากค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการครองชีพของแรงงานไร้ฝีมือเป็นสำคัญและเมื่อค่าครองชีพได้เพิ่มสูงขึ้นรัฐบาลจึงได้ปรับค่าจ้างแรงงานให้สูงขึ้นในอัตราที่เท่าเทียมกัน เพื่อที่จะให้สามารถครองชีพอยู่ได้แต่ข้าราชการยังคงได้รับต่ำกว่าเสียอีก ทำให้เกิดการเสียขวัญและกำลังใจ เกิดความรู้สึกว่าตนเองขาดศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ในสังคมเพราะได้รับค่าตอบแทนการทำงานต่ำกว่ากรรมกรไร้ฝีมือเสียอีก การกล่าวอ้างว่าข้าราชการได้รับสวัสดิการอย่างอื่นมากกว่านั้นก็ไม่น่าจะสมเหตุสมผลไป เพราะสถานประกอบการต่างๆ ตามกฎหมายแรงงานนั้น

นอกจากจะต้องมีการจ่ายเงินเดือนอย่างต่ำเท่ากับค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ เป็นการบังคับตามกฎหมาย ยังจะต้องมีการจัดสวัสดิการตามกฎหมายเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายให้แก่คนงานอีกด้วย แต่ในทางตรงข้ามตัวข้าราชการเองซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐบาลกลับจ่ายเงินเดือนน้อยกว่าค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ ซึ่งเท่ากับเป็นผู้กระทำความผิดกฎหมายเสียเอง

ถ้าพิจารณาอัตราเงินเดือนขั้นต่ำสุดของข้าราชการเดือนละ ๑,๒๕๕ บาท กับอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำเดือนละ ๑,๘๓๐ บาท แล้วจะเห็นว่าข้าราชการจะต้องปฏิบัติราชการและได้รับการเลื่อนเงินเดือนปีละ ๑ ชั้นถึง ๖ ปี จึงจะมีรายได้เท่ากับค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ ซึ่งกว่าจะถึง ๖ ปี ค่าครองชีพและค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำย่อมจะเพิ่มสูงขึ้นไปอีกมาก และถ้าเปรียบเทียบกับรัฐวิสาหกิจแล้ว ปรากฏว่ารายได้ขั้นต่ำของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เทียบได้กับข้าราชการระดับ ๑ จะได้รับเงินเดือนขั้นต่ำ เดือนละ ๑,๖๐๐ บาท ซึ่งสูงกว่าอัตราเงินเดือนต่ำของข้าราชการถึงร้อยละ ๒๘ และแม้ว่าเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจระดับนี้ จะต่ำกว่าค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำเล็กน้อย แต่เมื่อรวมกับค่าครองชีพ ๔๐๐ บาท ก็สูงกว่าค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ

๒. ความกว้างของช่วงเงินเดือน (Spread)

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบความกว้างของช่วงเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในแต่ละระดับแล้ว จะเห็นว่าความกว้างของช่วงเงินเดือนของระดับ ๑ ยาวเกินไป ซึ่งมีผลดีตรงประเด็นที่จะทำให้ไม่ติดขั้นเร็ว แต่ก็มีผลกระทบต่อเงินเดือนในระดับถัดไป ซึ่งแสดงถึงการยอมรับในค่าของงาน

ที่ปฏิบัติอยู่ที่ไม่แตกต่างกัน แม้ระดับตำแหน่งจะต่างกัน ในทางทฤษฎี การกำหนดความกว้างของช่วงเงินเดือนควรจะอยู่ระหว่าง ๓๐-๕๐% ในงานทั่วๆ ไป และ ๔๐-๖๐% ในงานบริหาร และในทางปฏิบัติแม้ความกว้างของช่วงเงินเดือนจะมากถึง ๗๐% ก็ยังไม่ถือว่าผิดปกติ แต่ในโครงสร้างเงินเดือนข้าราชการพลเรือนปัจจุบัน ปรากฏว่าอัตราเงินเดือนของระดับ ๑-๖ นั้น ช่วงกว้างของเงินเดือนมากกว่า ๘๐% ขึ้นไป โดยเฉพาะอัตราเงินเดือนของระดับ ๑ มีความกว้างของช่วงเงินเดือนยาวถึง ๑๘๒% การที่ช่วงความกว้างของเงินเดือนระหว่างขั้นต่ำสุดกับขั้นสูงสุดยาวเกินควร ทำให้ไม่เกิดแรงจูงใจที่จะเลื่อนกล่มงานหรือระดับตำแหน่ง เพราะหน้าที่ความรับผิดชอบมากขึ้น แต่อัตราเงินเดือนไม่สูงขึ้นมากนัก ในระดับ ๗-๙ ความกว้างของช่วงเงินเดือนจะสั้นกว่าในช่วงระดับ ๑-๖ คืออยู่ในช่วง ๕๐-๕๕% ซึ่งในระดับนี้ส่วนใหญ่จะเป็นงานในลักษณะกึ่งบริหาร น่าที่จะมีความกว้างของช่วงเงินเดือนยาวกว่านี้ เพราะหากสั้นเกินไปโอกาสในการที่ติดขั้นเงินเดือนจะมีมาก ยิ่งในระดับ ๑๐-๑๑ นั้นความกว้างของช่วงเงินเดือนยิ่งสั้นมากกว่าหลักทฤษฎีเสียอีก

แต่อย่างไรก็ตาม ความกว้างของช่วงเงินเดือนจะมีผลกระทบต่อโครงสร้างเงินเดือนในกลุ่มงานในระดับต่างๆ เพียงใต้นั้น ควรจะต้องพิจารณาจากความคาบเกี่ยวของช่วงเงินเดือน (Overlap) และอัตราเร่งของจุดกลาง (Midpoint Progression) ในแต่ละระดับตำแหน่งประกอบด้วย

๓. ความคาบเกี่ยว (Overlap)

โครงสร้างเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในเรื่องอัตราค่าเช่า (overlap) ระหว่างระดับ ๑ กับระดับ ๒ อยู่ในเกณฑ์ที่มากเกินไปเล็กน้อย ส่วนระดับ ๒ กับระดับ ๓ เหลื่อมล้ำกันมากเกินไป คือมีถึง ๗๗% ซึ่งมีผลทำให้มีอุปสรรคในการเลื่อนกลุ่มงานยากยิ่งขึ้น จะไม่มีการอยากเลื่อนระดับตำแหน่ง เพราะจะต้องรับผิดชอบมากยิ่งขึ้นขณะที่เงินเดือนใกล้เคียงกัน แต่ในทางปฏิบัติทางราชการได้ใช้วิธีการที่เรียกว่า ระดับควบ ทำให้ปัญหาไม่มี แต่ยังคงทำให้ความรู้สึกของการได้เลื่อนระดับตำแหน่งไม่ดีเท่าที่ควร และรู้สึกว่าเป็นรางวัลที่น้อยเกินไป เนื่องจากเพดานเงินเดือนไม่ต่างกันนัก ระดับ ๓ กับ ๓ และระดับ ๔ ถึง ๕ ก็เช่นเดียวกัน ยิ่งในระดับ ๖-๗, ๗-๘, ๘-๙, ๙-๑๐ และ ๑๐ กับ ๑๑ อัตราการเหลื่อมล้ำสูงมากเป็นร้อยละ ๗๓, ๘๐, ๘๐, ๘๐ และ ๘๐ ตามลำดับ ซึ่งเป็นผลทำให้ไม่มีแรงจูงใจในการที่จะพัฒนาการทำงาน หรือผลงานของตนเพื่อไปดำรงตำแหน่งให้สูงขึ้น เพราะต้องรับผิดชอบสูงขึ้นมาก ในขณะที่อัตราเงินเดือนชั้นสูงสุดในแต่ละระดับไม่แตกต่างกันมากนัก ส่วนอัตราค่าเช่าในระหว่างระดับ ๕ กับ ๖ อยู่ในช่วงที่เหมาะสมและมีแรงจูงใจสูงที่พอสมควร

๔. อัตราแรงของจุดกลาง

(Mid Point Progression)

เมื่อพิจารณาถึงอัตราแรงของจุดกลางนี้ จุดกลางของอัตราเงินเดือนซึ่งโดยทั่วไปถือว่าเป็นค่าที่แสดงค่าที่แท้จริงของงานในแต่ละกลุ่มงาน หรือระดับตำแหน่งในแต่ละระดับ ซึ่งโดยหลักทฤษฎีอัตราแรงควรอยู่ในระหว่าง ๒๐-๓๐% จึงจะมีแรง

จูงใจในการปฏิบัติงาน จากโครงสร้างเงินเดือนข้าราชการพลเรือนในปัจจุบันปรากฏว่าอัตราแรงในระดับ ๑ กับ ๒ สูงมากถึง ๔๔% รองลงไปได้แก่ระดับ ๕ กับระดับ ๖ ระดับ ๒-๓, ๓-๔ และ ๔-๕ อยู่ในช่วงที่ใช้ได้ ก็มีแรงจูงใจในงานสูงพอสมควร กล่าวคือมีค่าอัตราแรงอยู่ระหว่าง ๒๐-๓๐% แต่ในช่วงระหว่างระดับ ๖-๗, ๗-๘, ๘-๙, ๙-๑๐ และ ๑๐-๑๑ อัตราแรงต่ำกว่าที่ควรจะเป็นมาก กล่าวคืออยู่ในช่วง ๗-๑๑% ซึ่งเท่ากับยอมรับว่าค่าของงานในระดับเหล่านี้ใกล้เคียงกันมาก ทำให้ไม่เกิดแรงจูงใจในการไปดำรงตำแหน่งเท่าที่ควร จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างอัตราค่าเช่าและอัตราแรง จะมีลักษณะแปรผกผันโดยตรงต่อกัน

แต่อย่างไรก็ตาม จุดค้อยของโครงสร้างเงินเดือนที่กล่าวมาแล้วนั้น ยังมีตัวแปรที่สำคัญจะช่วยลดแรงจูงใจของโครงสร้างเงินเดือน ดังกล่าวได้ ซึ่งได้แก่กระบวนการบริหารเงินเดือนและการเลื่อนตำแหน่งในระดับตั้งแต่ระดับ ๗ ลงไป กระบวนการบริหารเงินเดือนและการเลื่อนตำแหน่งช่วยแก้ไขจุดค้อยได้บ้างพอสมควร แต่ในระดับตั้งแต่ระดับ ๘ ขึ้นมานั้นมีจุดค้อยมาก กระบวนการทั้งสองที่กล่าวมาแล้วไม่มีประสิทธิผลในการแก้ไข ยังคงเป็นประเด็นในเรื่องค่านิยมของสังคม และทัศนคติของผู้ดำรงตำแหน่งที่จะช่วยผ่อนปรนแก้ไขจุดค้อยดังกล่าว ถึงกระนั้นก็ตามโครงสร้างของเงินเดือนก็ควรได้รับการปรับปรุง เพราะมีส่วนค้อยไม่มากนัก และสิ่งที่ช่วยค้ำจุนอยู่นั้นอาจสึกกร่อนด้วยระบบค่านิยมมากยิ่งขึ้นตามวันเวลาที่ผ่านไป ด้วยปัจจัยสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ๑๖

ประหยัดน้ำมัน และเงิน

มัทธนา บิยะมาตา
สุนันท์ สีลาวชิโรภาส

ในรอบครึ่งแรกของปี ๒๕๒๔ ที่ผ่านมา ภาวะเศรษฐกิจและการเงินของโลก มีความเคลื่อนไหวที่สำคัญ ประการแรก เงินดอลลาร์อเมริกัน ได้มีค่าแข็งขึ้นอย่างมากที่สุดตลอดระยะเวลา ๔ ปี ที่ผ่านมา หากเปรียบเทียบกับเงินตราสกุลสำคัญของโลก เช่น เงินเยนญี่ปุ่น เงินปอนด์สเตอร์ลิง อังกฤษ และเงินมาร์คเยอรมัน และประการที่สอง ราคาน้ำมันจากกลุ่มประเทศผู้ส่งน้ำมันเป็นสินค้า (OPEC) เพิ่มจะมีแนวโน้มลดต่ำลงมาเป็นครั้งแรก นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๖ ได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันมาแล้ว ๗ - ๘ ปี แต่ประเทศไทยในฐานะประเทศผู้ซื้อน้ำมันเข้ามา ใช้ยังต้องซื้อน้ำมันในราคาที่แพงอยู่ หรือยังไม่ได้รับผลประโยชน์จากการที่ราคาน้ำมันลดต่ำลงอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย เพราะต้องซื้อน้ำมัน โดยจ่ายเงินบาทมากขึ้นตามสัดส่วนที่เงินบาทลดค่าลงไป เมื่อเทียบกับค่าของเงินดอลลาร์ที่เพิ่มสูงขึ้นนั่นเอง

ปี ๒๕๒๓ ประเทศไทยได้ซื้อน้ำมันเบนซินพิเศษ ๓๑๗,๔๔๖,๔๐๕ ลิตร เป็นเงิน

๑,๘๔๔,๑๐๔,๘๐๔ บาท และกลั่นได้ในประเทศ ๘๗๗,๖๗๘,๖๗๑ ลิตร และซื้อเบนซินธรรมดา ๑๑๗,๕๘๑,๔๑๒ ลิตร เป็นเงิน ๕๕๕,๓๖๓,๐๖๐ บาท และกลั่นได้ในประเทศ ๙๕๐,๑๓๖,๑๓๕ ลิตร จะเห็นได้ว่าเงินตราที่สูญเสียไปจากการซื้อน้ำมัน เฉพาะเบนซินอย่างเดียวนั้น เป็นจำนวนเงินมิใช่น้อย ส่วนมากจะนำไปใช้กับรถยนต์ จึงขอเสนอแนะแนวทางการประหยัดน้ำมันสำหรับผู้ขับรถ ดังนี้

๑. จากงานวิจัยของ แสวง กระระณา ได้ศึกษาการใช้เมทริลแอลกอฮอล์ผสมเบนซินธรรมดา ในอัตราส่วนร้อยละ ๑๐, ๑๕, ๒๐ และ ๓๐ โดยปริมาตรเป็นเชื้อเพลิงเครื่องยนต์ขนาด ๑๐๐๐ ซี.ซี. และมีอัตราส่วนแรงอัด ๘.๕ : ๑ โดยใช้การทดสอบแบบความเร็วคงที่ ได้ผลว่าเมื่อใช้เมทริลแอลกอฮอล์ผสมร้อยละ ๒๕ จะให้ประสิทธิภาพของเครื่องยนต์สูงสุดถึงร้อยละ ๒๘.๕ ในขณะที่เบนซินธรรมดาได้ประสิทธิภาพสูงสุดเพียงร้อยละ ๒๕.๕ และคุณสมบัติเปรียบเทียบของ

เบนซิน เมทธานอล และ เอทธานอล พบว่า เมทธานอล มีออกซิเจนถึงร้อยละ ๕๐ โดยน้ำหนัก ในขณะที่ในเบนซินไม่มีออกซิเจนเลย นอกจากนั้น ค่าความร้อนของเมทธานอลต่ำกว่าของเบนซิน ประมาณร้อยละ ๕๐ แต่มีค่าออกเทนัมเบอร์สูงกว่า จึงป้องกันการน็อกได้ดีกว่าเบนซิน

การใช้แอลกอฮอล์ (ทั้งเอทธานอลและ เมทธานอล) ผสมเบนซิน (ทั้งธรรมดาและพิเศษ) ในอัตราส่วนร้อยละ ๑๐ - ๓๐ โดยปริมาตรเป็น เชื้อเพลิงในเครื่องยนต์แก๊สโซลีนสามารถใช้ได้โดยไม่เกิดความเสียหายต่อเครื่องยนต์ รวมทั้งไม่ต้อง คัดแปลงเครื่องยนต์แต่อย่างใด หากจะมีบ้างก็ เฉพาะการแก้ไขปัญหาทางช่างเล็ก ๆ น้อย ๆ เกี่ยวกับการปรับแต่งเครื่องยนต์เท่านั้น แม้ว่าแอลกอฮอล์และเบนซินจะผสมกันได้ดีโดยไม่ต้องมี เทคนิคที่ยุ่งยาก แต่หากแอลกอฮอล์มีความบริสุทธิ์ต่ำเกินไป การผสมไม่ดีนั้นอาจเกิดการแยกตัวกันได้ นอกจากนี้ยังมีน้ำในถังน้ำมันด้วยการถ่ายน้ำมันออกจากถังไม่บ่อยสะดวก ผลที่กระทบต่อเครื่องยนต์ ก็คืออายุน้ำมันเครื่องลดลงต้องเปลี่ยน น้ำมันเครื่องบ่อยขึ้น และเครื่องค่อนข้างสึกหรอเร็วอีกด้วย

๒. ขับรถอย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๑ ขับรถด้วยความเร็วควบคุม ถ้าความเร็ว ๕๖ - ๗๒ ก.ม. ต่อชั่วโมงจะมีประสิทธิภาพสูง และหากเล่นที่ไฮเวย์ต้องรักษาความเร็วที่ ๘๘ ก.ม. ต่อชั่วโมง

๒.๒ ขับรถนิ่มนวล รักษาเส้นแนวทางและคงความเร็วสม่ำเสมอ ไม่เร่งความเร็วหรือเบรคครดโดยไม่จำเป็น

๒.๓ ขับรถ "เชิงป้องกันตัว" ควรทิ้งช่วงเวลาที่จันทันรถซึ่งแล่นอยู่ข้างหน้าประมาณ ๑๐ ถึง ๑๒ วินาที และรถข้าง ๆ อีกประมาณ ๒ ถึง ๓ วินาที การกะประมาณเวลาที่ทิ้งช่วงเวลาที่ห่างจากรถคันอื่นนี้ ทำได้โดยกำหนดจุดแน่นอนบนสันตักจุดหนึ่งจับช่วงเวลาที่รถคันอื่นและรถตัวเองผ่านจุดนั้น

๒.๔ ไม่ติดเครื่องยนต์ทิ้งไว้เฉย ๆ นานเกินกว่า ๓๐ วินาที เมื่อเริ่มขับสำหรับวันใหม่ให้อุ่นเครื่องยนต์ ๒ - ๓ นาที โดยการขับช้า ๆ และควรดับเครื่องยนต์เมื่อรถติดนานกว่า ๓๐ วินาที

๒.๕ ปิดกระจกเมื่อขับด้วยความเร็ว ๘๘ ก.ม./ชั่วโมง การปิดกระจกจะลดการต้านลม ถ้าอากาศอันววย อุณหภูมิภายนอกเหมาะสม อาจเปิดหน้าต่างบ้างเพื่อระบายอากาศ

๓. วางแผนการเดินทางที่รอบคอบ

๓.๑ ใช้รถร่วมกัน หากในหมู่บ้านเดียวกันผู้ใช้รถ ๒ ราย ขับรถเล่นในเส้นทางเดียวกันเข้าร่วมกันใช้รถเพียงคันเดียวไปพร้อมกัน จะประหยัดน้ำมันได้ครึ่งหนึ่ง และถ้านายจ้างส่งเสริมให้มีรถรับส่งพนักงาน จะยังช่วยการประหยัดน้ำมันมากขึ้น ผู้เขียนเห็นด้วยกับโครงการสร้างหมู่บ้านข้าราชการ สำนักงาน ก.พ. ของชมรมส่ง

สำเนา ก.ก.

เสริมการดำรงชีวิตที่จะจัดที่ดินราคาดอกในราชการยานชุมชน และช่วยประหยัดได้ ๑๐% ถ้าขับที่
การสำนักงาน ก.พ. ได้อยู่ในละแวกเดียวกัน จัดไฮเวย์ เมื่อจะซื้อรถใหม่ โปรดระบุงบเรเดียด
ให้มีรถรับส่งข้าราชการชั้น จะช่วยประหยัดค่าน้ำมันได้มากยิ่งขึ้น เพราะมีอายุการใช้งานได้นานกว่า ไปได้ไกลกว่า
(ในน้ำมันเท่ากัน) และมีระบบวงเลี้ยวที่ดีกว่าด้วย

๓.๒ รวบรวมทำธุระที่อยู่ในเส้นทางเดียวกัน หรืออยู่ใกล้กัน เช่น ไปโรงเรียนเยี่ยมเพื่อน เป็นธุระแทนเพื่อนบ้าน และแวะจ่ายตลาด พยายามติดต่อกำตุรกิจให้เสร็จก่อนช่วงเวลาที่จะจรคั้บคั้ง และควรสนับสนุนการชื้อสิ่งของที่ร้านค้าใกล้บ้าน

๓.๓ ขจัดการเดินทางที่ไม่จำเป็น โดยอาจติดต่อกทางโทรศัฟท์ หรือจดหมายแทน

๓.๔ พยายามใช้รถบริการของรัฐ เช่น รถประจำทาง หรือ รถไฟ นอกจากจะประหยัดค่าใช้จ่ายแล้ว ขณะที่นั่งรถ อาจอ่านหนังสือ หรือหลับได้

๔. การรักษาสภาพเครื่องยนต์ จะช่วยลดค่าใช้จ่ายน้ำมันได้ ๑๒% วิธีการดูแลรักษารถมีดังนี้

๔.๑ ตรวจสอบลมของยางรถอย่างสม่ำเสมอ และให้เติมลมยางรถตามมาตรฐานที่บริษัทผู้ผลิตรถได้ระบุไว้ ท่านสามารถประหยัดได้ ๑% ทุกๆ ๒ ปอนต์ ของลมที่ยังไม่ถึงมาตรฐานที่กำหนดไว้

๔.๒ ยางนอกของรถควรเลือกใช้ยางเรเดียด จะช่วยประหยัดได้ ๓ - ๕% ถ้าขับรถใน

๔.๓ รักษาวงล้อรถให้ตรงอยู่เสมอ รมั้กระวังอย่าให้มีการกระแทกหรือชน อันเป็นเหตุให้วงล้อไม่ตรง จะก่อให้เกิดการสันเปลืองเชื้อเพลิง และอาจต้องใช้เครื่องถ่วง (tire wear) โดยไม่จำเป็น

๔.๔ เบรคควรปรับให้ทำงานได้ดีสม่ำเสมอ

๔.๕ เลือกใช้น้ำมันที่ให้อัตราออกเทนสูง เพื่อป้องกันการน็อก จะคุ้ยอัตราออกเทนได้จากโรงกลั่นน้ำมัน

๔.๖ ทุกครั้งที่เติมน้ำมัน ควรตรวจสอบว่าเครื่องกรองน้ำมันสกปรกหรือไม่ เพราะถ้าสกปรก จะก่อให้เกิดความฝืดและสึกหรอก นอกจากนั้น ยังสันเปลืองเชื้อเพลิง

๔.๗ เลือกใช้น้ำมันหล่อลื่นเครื่องยนต์ที่มีความหนืดต่ำ และงดใช้น้ำมันชนิดหนักๆ จะทำให้เกิดความฝืดของเครื่องยนต์ และประสิทธิภาพของเครื่องลดต่ำลง หันมาใช้ น้ำมันซูเปอร์ จะช่วยประหยัดและรักษาเครื่องยนต์ได้มากขึ้น

๔.๘ ควรทำความสะอาด และปรับหัวเทียน ทองขาว หรือเปลี่ยนใหม่ ถ้าจำเป็นเมื่อพบว่าเครื่องยนต์สตาร์ทยาก หรือติคชักก็ตาม

๔.๕ สิ่งเล็กๆ น้อยๆ ที่ควรทำด้วย
ความรอบคอบ เช่น อย่าเติมน้ำมันจนเต็มถังเพื่อ
ป้องกันมิให้กระฉอกหกเลอะเทอะ อย่าบรรทุก
น้ำหนักสิ่งของต่างๆ ที่ไม่จำเป็น เพราะทุกๆ
๔๕๔.๕๔ กิโลกรัม ที่เพิ่มขึ้น จะทำให้อัตราระยะ
ทางที่เล่นได้ลดลง ๔/๕ ก.ม. ต่อน้ำมัน ๓.๗๘๕
ลิตร และเพื่อเห็นแก่ความปลอดภัย อย่าได้บรรทุก
กระป๋องน้ำมันไว้ในที่วางของท้ายรถเป็นอันขาด
นอกจากนี้ยังควรหมั่นตรวจสอบเครื่องยนต์ เช่น
การรั่วของระบบเชื้อเพลิง สิ่งแปลกปลอมที่อยู่
ในหมุนเวียนน้ำมัน ดับเครื่องยนต์ให้สนิท

๕. การเลือกซื้อรถคันต่อไป ควรคำนึง
ถึงการกินน้ำมันของรถ และน้ำหนักของตัวรถเอง
ด้วย ควรเลือกลักษณะรถที่รูปร่างกระทัดรัด และ
เบา สำหรับสภาพภูมิอากาศร้อน เช่น ประเทศไทย
สีของรถตลอดจนฟิล์มติดกระจก หรือถ้าสีภายใน
รถเป็นสีอ่อน จะช่วยลดความร้อนภายในรถได้
และไม่ควรติดตั้งที่วางของไว้บนหลังการรถ เพราะ
จะต้านลม ทำให้สิ้นเปลืองน้ำมันมากขึ้น

๖. วันหยุดงาน ควรพักผ่อนหย่อนใจ ณ
สถานที่ใกล้บ้าน หรือเดินเล่น ซักจักรยาน เปลี่ยน
อิริยาบถ เป็นการพักผ่อน งคใช้รถขับท่องเที่ยว
ไกลๆ เพื่อช่วยลดการเผาผลาญน้ำมัน

๗. ปฏิบัติตามกฎหมายจราจร ไม่เล่นใน
บัสเลน ไม่จอดในเขตห้ามจอด หรือจอดในถนน
ใหญ่ ในระหว่างเวลาเร่งด่วน และอื่นๆ เป็นต้น

ในภาวะเศรษฐกิจอย่างปัจจุบันนี้ ค่าครอง
ชีพที่สูงขึ้น สินค้ามีแนวโน้มขึ้นราคาและขาด
แคลนน้ำมันเช่นนี้ เราควรช่วยกันประหยัดเพื่อ
ช่วยลดภาวะการใช้หนี้ และเพื่อประเทศชาติโดย
ส่วนรวมด้วย หากจะมีการวิจัยตั้งโรงงานผลิต
แอลกอฮอล์ในราคาถูกแทนการใช้น้ำมันแล้วก็เป็น
สิ่งที่ควรสนับสนุนเป็นอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะ
ลดต้นทุนแล้ว ยังช่วยเพิ่มรายได้ให้เกษตรกรผู้
ยากไร้ได้นำเศษวัสดุเกษตรกรรม เช่น ฟางข้าว
มาใช้ให้เกิดประโยชน์คุ้มค่าได้อีกทางหนึ่ง ๑๕

“อย่าตอบคนโง่ตามความโง่ของเขา เกรงว่าเจ้าเองจะเป็นเหมือนเขาเข้า
จงตอบคนโง่ตามความโง่ของเขา เกรงว่าเขาจะฉลาดในสายตาของเขาเอง”

สุภาษิต ๒๖ : ๔-๕

แนวทางการ พัฒนาชนบท ตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕

ไพโรจน์ สุจินดา*

คำนำ

ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศใน ๒๐ ปี ของช่วงระหว่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ จนถึงสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ กล่าวได้ว่า ความจำเป็นมีผลมาจากการลงทุนทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน โดยการนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องที่ชนบท เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ แร่ธาตุ แรงงาน และอื่นๆ มาใช้เพื่อการพัฒนาอย่างกว้างขวาง และการพัฒนาส่วนใหญ่ได้มุ่ง

แต่เฉพาะในเขตพื้นที่ๆ มีแนวและลู่ทางที่ให้ผลตอบแทนต่อการลงทุนที่คุ้มค่า ผลของการพัฒนาดังกล่าวพิจารณาได้จากรายได้โดยเฉลี่ยของประชาชนทั้งประเทศสูงขึ้น จำนวนผู้มีรายได้ต่ำหรือที่เรียกว่าคนยากจนลดน้อยลง ผลผลิตทางอาหารเพิ่มขึ้นและผลิตภัณฑ์สินค้าที่มาจากการเกษตรและไม่ใช่การเกษตรประเภทต่างๆ เพิ่มขึ้นเหล่านี้เป็นต้น ผลิตภัณฑ์การเกษตรที่เป็นอาหารและไม่ใช่อาหาร รวมทั้งสินค้าต่างๆ ได้ถูกนำมาใช้เพื่อ

*ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองโครงการพัฒนาชนบท และเลขานุการศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การบริโภคภายในประเทศอย่างอุดมสมบูรณ์ และยังมีเหลือส่งออกไปขายต่างประเทศ โดยนำรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศไปแลกเปลี่ยนกับสินค้าประเภททุนชนิดต่างๆ เช่น เครื่องจักร เครื่องยนต์ พลังงาน รวมทั้งเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าเข้ามาใช้เพื่อการพัฒนาประเทศในหลายสาขาเศรษฐกิจ และสังคมต่อไปอย่างเป็นวงจร

ความจำเป็นและการขยายตัวทางเศรษฐกิจดังกล่าวมานั้น กล่าวได้ว่ามีขอบเขตจำกัดเฉพาะเป็นพื้นที่ๆ ไป ผลการพัฒนายังไม่กระจายไปทั่วประเทศอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ จะพิจารณาได้จากสถานะภาพความเป็นอยู่และรายได้ของประชาชนที่ได้รับผลจากการพัฒนาที่มีความแตกต่างกัน ชุมชนหรือประชาชนที่อยู่ในเมืองมีความอยู่ดีกินดีสูงกว่าชุมชนหรือประชาชนในชนบทอยู่หลายเท่าตัว ประชาชนที่อยู่ในภาคกลางมีฐานะหรือโอกาสในการทำมาหากินดีกว่าประชาชนในภาคอื่นๆ โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรือแม้แต่ประชาชนชาวชนบทที่อยู่ในเขตที่รัฐไม่ทุ่มเทการพัฒนาอย่างมากมายในอดีต เช่น ในเขตชลประทาน หรือเขตส่งเสริมพืชเศรษฐกิจหลักมีรายได้ความเป็นอยู่ และโอกาสที่จะได้รับ บริการ ทางสังคมต่างๆ ดีกว่าประชาชนในชนบทที่นอกเขตชลประทานที่ต้องอาศัยการทำมาหากินด้วยการเพาะปลูกจากน้ำฝนเป็นหลักเพียงอย่างเดียว ขณะเดียว

กันก็มีความเสี่ยง ต่อ การเปลี่ยนแปลง ของ ฝนฟ้าอากาศที่จะกระทบการทำมาหากินสูง เป็นต้น

สภาพความแตกต่าง ในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่กล่าวข้างต้น เป็นที่ประจักษ์ชัดแจ้งทั้ง ในสายตา และความรู้สึก ของคน โดยทั่วไป โดยเฉพาะนักวิชาการและผู้บริหารประเทศอยู่เสมอ มา ถึงแม้ว่านโยบายการพัฒนาประเทศในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ และที่ ๔ ที่ผ่านมาจะได้ตระหนัก และเน้นในความพยายามที่จะลดช่องว่างในฐานะความเป็นอยู่ทางสังคมของประชาชนระหว่างกลุ่มต่างๆ ให้เกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้นมาบ้างแล้วก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงกลยุทธ์ในการพัฒนาจะเห็น ได้ว่ามีได้มีการเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่เคยดำเนินมาแล้วในแผนพัฒนาฯ ก่อนๆ แต่ประการใดมากนัก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบริหารการพัฒนา การบริหารดำเนินงานประมาณ การกำหนด ประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่จะเข้าไปพัฒนา และอื่นๆ ก็ ยังคงเน้นวิธีการพัฒนาในลักษณะให้เกิดผลที่จะให้ผลผลิตรวมของชาติเพิ่มขึ้น โดยส่วนรวมเป็นหลักเช่นเดิม ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยเฉพาะระหว่างผู้ที่อยู่ในเมืองกับผู้ที่อยู่ในชนบท จึงไม่คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้นตั้ง

จาก ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงที่เป็นมาดังกล่าว หากการพัฒนาประเทศจะยังคงมุ่งใช้

กลยุทธ์การพัฒนา โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ การพัฒนาชนบทอยู่ในรูปแบบเดิมแล้ว การที่จะพัฒนาและแก้ไขปัญหาคือความจำเป็นทางเศรษฐกิจที่ไม่กระจายตัวอย่างมีความเป็นธรรม ความไม่เท่าเทียมกันในทางสังคมในด้านต่าง ๆ ดูเหมือนว่าโอกาสที่จะเป็นไปได้อาจมีช่องทางที่ค่อนข้างจะจำกัด และสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้นหากกลยุทธ์ของการพัฒนาไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ก็คือผลร้ายที่จะมีต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคงของประเทศอย่างแน่นอน ดังนั้น แผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ จึงได้เน้นใน การ ปรับปรุง กลยุทธ์ การ พัฒนา โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับชนบท โดยได้กำหนดกรอบนโยบายการพัฒนาชนบทที่มีความชัดเจนกว่า ทุก ๆ แผนที่ผ่านมา ดังที่จะได้กล่าวต่อไป

วัตถุประสงค์หลักในการพัฒนาชนบท

โดยคำนึงถึงจุดมุ่งหมายที่ต้องการให้ประชาชนในชนบทมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น ไม่ว่าจะ ในทางเศรษฐกิจหรือทางสังคม และพิจารณาถึงสถานะในด้านการพัฒนาที่ได้มีมา เทคโนโลยีที่มี

อยู่ เงินทุนที่จะหามาได้ รวมทั้งทรัพยากรต่าง ๆ ที่มี คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติจึงได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักเพื่อการพัฒนาชนบทแห่งศตวรรษนี้ว่า **“รัฐจะได้พยายามอย่างที่สุดที่จะเพิ่มขีดความสามารถทางเศรษฐกิจและสังคมของชาวชนบท ตามความเหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น”**

เพื่อให้การพัฒนาชนบทสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีการกำหนดพื้นที่การพัฒนาออกเป็น ๓ เขต ได้แก่ เขตชนบทยากจน เขตชนบทกึ่งหน้าปานกลาง และเขตชนบทก้าวหน้า โดยกำหนดกลยุทธ์การพัฒนาที่จะมีต่อประชาชนกลุ่มเป้าหมายในแต่ละเขตที่แตกต่างกันตามความเหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงและสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ในแต่ละเขตนั้น ๆ โดยมีข้ออ้างว่าจะไม่พัฒนาในลักษณะที่ข้ามชั้น เพราะจะต้องลงทุนสูงและการพัฒนาไม่สามารถทำได้กว้างขวาง เพราะจะมีประชาชนเพียง บางกลุ่ม เท่านั้นที่จะได้รับประโยชน์จากการพัฒนา นอกจากนั้นการพัฒนาแบบข้ามชั้นมักจะประสบปัญหาที่รัฐจะต้อง อุ่มชูกอยู่ต่อไปไม่สามารถถอนตัวออกมาได้

หลักการการพัฒนาชนบท

จุด เขตพื้นที่	หลักการการพัฒนาและเป้าหมาย
<p>๑. ชนบทยากจนหนาแน่น (เป็นที่ที่ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพการเกษตรประเภททำนาหรือปลูกพืชครั้งเดียวในรอบปี โดยอาศัยน้ำฝน การประกอบอาชีพส่วนใหญ่เพื่อเป็นการยังชีพเท่านั้น)</p> <p>ประชาชนส่วนใหญ่ ไม่พอมีพอกิน</p>	<p>หลักการ</p> <p>ก. ยึดพื้นที่เป้าหมาย ๒๔๖ อำเภอและกิ่งอำเภอ ใน ๓๗ จังหวัด ของภาคอีสาน ภาคเหนือ และภาคใต้ โดยให้ความสำคัญแก่พื้นที่ยากจนหนาแน่นก่อน</p> <p>ข. ให้มีบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมขั้นต่ำอย่างทั่วถึง พัฒนาระยะประชาชนจากไม่พอมีพอกินให้พอมีพอกิน</p> <p>ค. เน้นการปรับปรุงเพื่อให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้นตามลำดับ</p> <p>ง. แก้ปัญหาที่ประชาชนเผชิญอยู่จริง ให้ทั่วถึง โดยเน้นเทคนิคที่ประชาชนทำได้เองและมีการลงทุนต่ำ</p> <p>จ. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมและแก้ไขปัญหาของตนเองให้มากที่สุด</p> <p>เป้าหมาย ต้องการพัฒนาให้พอมีพอกิน</p> <p>หลักการ</p> <p>ก. ให้ความรู้และความเข้าใจอย่างถูกต้องเกี่ยวกับการได้ Technology เพื่อเพิ่มการผลิต เช่น เรืองปุ๋ย เมล็ดพันธุ์ การบำรุงรักษาดิน การใช้น้ำ การใช้เครื่องทุ่นแรงที่เหมาะสมกับพื้นที่</p> <p>ข. ให้ข่าวสารในตำนราคาและตลาด</p> <p>ค. ให้ความรู้ในด้านการจัดการ</p> <p>ง. สนับสนุนและส่งเสริมการทำธุรกิจในรูปสหกรณ์</p>
<p>๒. เขตชนบทที่ก้าวหน้าปานกลาง (การทำมาหากินของประชาชนอยู่ในเขตชลประทานที่เสริมปริมาณน้ำเพื่อการเพาะปลูกในฤดูฝน ปลูกข้าวได้ครั้งเดียว สามารถปลูกพืชอายุสั้นได้หลักกับเกี่ยวข้าวแล้ว ได้ในบางท้องที่ ประชาชนสามารถจัดหาพื้นที่เพิ่มเติมได้บางส่วน เพื่อหารายได้จากการปลูกพืชเพิ่มเติม)</p> <p>ประชาชนส่วนใหญ่ พอมีพอกิน</p>	

<p style="text-align: center;">๕ เขตพนา</p>	<p style="text-align: center;">หลักการการพัฒนาและเป้าหมาย</p>
<p>๓. เขตชนบทก้าวหน้า (ประชาชนส่วนใหญ่สามารถปรับปรุงฐานะความเป็นอยู่ได้ด้วยตนเอง อยู่ในเขตชลประทานที่ให้น้ำได้ทั้งปี ปลูกพืชได้เกิน ๒ ครั้งต่อปี นอกจากนี้ยังรวมเขตที่ประชาชนปลูกพืชไร่ที่ให้ผลตอบแทนด้านราคาสูงกว่าข้าว เช่น ปลูกอ้อย ยาง สับปะรด เป็นต้น)</p> <p>ประชาชนส่วนใหญ่ อยู่ดีกินดีพอสมควร</p>	<p>จ. สนับสนุนให้ชาวชนบทประกอบอาชีพเสริมนอกการเกษตร เช่น อุตสาหกรรมในครัวเรือน</p> <p>ฉ. ให้ความสำคัญในด้านการปรับปรุงแหล่งน้ำและที่ดิน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต</p> <p>เป้าหมาย ต้องการพัฒนาให้อยู่ดีกินดี</p> <p>หลักการ</p> <p>ก. สนับสนุนให้ชาวชนบททำมาหากินในรูปธุรกิจมากยิ่งขึ้น โดยส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาจับบทบาทเต็มที่ในด้านการลงทุน การวิจัย การใช้ Technology ที่ก้าวหน้าเพื่อเพิ่มผลผลิต</p> <p>ข. ให้มุ่งทำการผลิตเพื่อส่งออก</p> <p>ค. ปรับปรุงวิธีการเกษตรกรรมที่ใช้น้ำประหยัด และปลูกพืชที่ให้ผลผลิตสูง</p> <p>ง. ให้มีการเก็บค่าใช้น้ำ</p> <p>จ. ปรับปรุงสถาบันเกษตรกรในเขตพื้นที่ให้มีความเข้มแข็ง สามารถทำธุรกิจแข่งขันกับธุรกิจเอกชนได้</p> <p>เป้าหมาย ต้องการพัฒนาให้อยู่ดีกินดียิ่งขึ้นไปอีก</p>

แผนการสนับสนุนการพัฒนาชนบท

การเพิ่มรายได้และการกระจายรายได้แก่ประชาชนชนบทเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งที่จะให้มีการดำเนินการในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ดังนี้

ก. การเกษตร ปรับโครงสร้างการผลิตให้สามารถขยายการผลิตได้ในอัตราอย่างน้อยร้อยละ ๔.๕ ต่อปี โดยเปลี่ยนจาก “การเกษตรแบบขยายพื้นที่การผลิต” มาเป็น “การเพิ่มผลผลิตต่อพื้นที่” โดยเฉพาะข้าว ยางพารา ข้าวโพด ถั่วเขียว

ถั่วเหลือง ฝ้าย และประมงเพาะเลี้ยง (สำหรับการผลิตใน เขตพื้นที่ชนบทยากจน ได้ตั้งเป้าหมายให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นจากอัตราเฉลี่ยปกติร้อยละ ๑ เป็นร้อยละ ๒ ต่อปี) ให้เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน โดยปรับปรุงพื้นที่เขตชลประทาน ๑๖ ล้านไร่ ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ปรับปรุงดินเปรี้ยวในภาคกลาง และ เน้น ปรับปรุง ดินเค็ม ในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือในพื้นที่เขตชนบทยากจน เพิ่มสินเชื่อการเกษตรผลิตเมล็ดพันธุ์ และจำหน่ายปุ๋ยแก่เกษตรกรเพิ่มขึ้น รวมทั้งวิจัยเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ และเหมาะสมเพื่อเพิ่มผลผลิตต่อพื้นที่ ขณะเดียวกัน สนับสนุนให้เกษตรกร สามารถขยายผลผลิตได้ในราคาเป็นธรรม โดยรัฐจะลดการแทรกแซงระบบตลาดให้น้อยที่สุดและจะเน้นการสร้างอำนาจต่อรองให้เกษตรกร โดยส่งเสริมการรวมกลุ่มของสถาบันในชนบทให้เป็นสถาบันเดียว คือ สหกรณ์การเกษตร

ข. นอกการเกษตร แผนงานสร้างในชนบทที่ได้ดำเนินการมาแล้วจะยังคงมีความจำเป็นที่จะดำเนินการต่อไปในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ นี้ เพื่อให้เกิดการกระจายรายได้แก่ประชาชน โดยเฉพาะในเขตชนบทยากจน ให้มีงานทำในช่วงหลังฤดูเก็บเกี่ยว และยังจะเป็นการพัฒนาองค์กรท้องถิ่นให้เข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว โดยประชาชนประมาณ ๓ ล้านคนในเขตชนบทยากจนจะมีรายได้โดยมีงานทำในฤดูที่ว่างจากงาน

การเกษตรตามปกติ สิ่งก่อสร้างที่จะเกิดจากการสร้างงานนี้ จะให้มีความมั่นคงและถาวร โดยรัฐจะเน้นความช่วยเหลือทางวิชาการด้านวิศวกรรมมากขึ้น และให้ประชาชนดูแลรักษาสิ่งก่อสร้างเหล่านั้นต่อไป นอกจากโครงการสร้างงานในชนบทแล้ว (กสช) จะส่งเสริมให้เกิดอุตสาหกรรมพื้นบ้านในชนบท เช่น หัตถกรรมและศิลปอาชีพต่างๆ รวมทั้ง ปรับปรุงฝีมือ ในงาน อาชีพเหล่านี้ ให้เป็นอาชีพหลักที่ถาวรต่อไป

การเพิ่ม ความสามารถ ของ ประชาชน ในชนบท เพื่อให้สามารถพึ่งตนเอง ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และสามารถบริหารกิจการทั้งในด้านการธุรกิจและการปกครองท้องถิ่น ได้เองนั้น เป็นแนวทางพัฒนาที่เน้นให้มีการดำเนินการ คือ ในด้านการรวมกันผลิต รวมกันซื้อ และรวมกันขายนั้น ชาวชนบทจะได้รับการส่งเสริม สนับสนุน ให้ ดำเนินการ อยู่ในรูปสหกรณ์ โดยรัฐจะเน้น ในการฝึกอบรมและให้การศึกษาแก่ประชาชนชาวชนบท โดยเฉพาะการฝึกอบรมให้แก่ฝ่าย จัดการ ของ สหกรณ์ และ คณะ กรรมการ สหกรณ์ โดย สถาบัน ฝึกอบรม สหกรณ์ การ เกษตร แห่งชาติ ให้มีความสามารถบริหารธุรกิจของสหกรณ์ที่มีประสิทธิภาพ สามารถแข่งขันกับธุรกิจเอกชนได้ และสถาบันสหกรณ์นี้รัฐจะสนับสนุนให้มีเอกภาพโดยลดการแทรกแซงของทางราชการลง สำหรับในด้านการบริหารท้องถิ่นนั้น จะเพิ่ม

ชี้ความสามารถของสภาตำบลทั้งในด้านการบริหาร การวางแผน การจัดหาโครงการพัฒนาท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทกับหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยรัฐจะจัดให้มีคณะทำงานที่ประกอบด้วยข้าราชการในท้องถิ่น สนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบท ช่วยเหลือคณะกรรมการสภาตำบลในด้านวิชาการต่าง ๆ นอกจากนี้ จะเน้น ให้ การ ฝึกอบรม แก่ คณะกรรมการ สภา ตำบลให้มีความสามารถในการบริหารงานและการติดตามงานพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ

การเพิ่มความพึงพอใจในชีวิตความเป็นอยู่ ให้ แก่ชาวชนบทนั้นนับว่าเป็นเรื่องสำคัญที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ นี้ ได้เน้นที่จะต้องดำเนินการ คือ

ก. บริการสังคม สนับสนุนงานของสถาบันและองค์การเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติงานของรัฐ ในงานวางแผนครอบครัว เพื่อให้บังเกิดผลในการลดอัตราการเพิ่มประชากรให้เหลือร้อยละ ๑.๕ ต่อปี เมื่อสิ้นปี ๒๕๒๕ ในด้านการศึกษา นั้น ให้ขยายและพัฒนาการศึกษาภาคบังคับทั้งทาง ด้านปริมาณและคุณภาพเพื่อให้เด็กอายุครบ ๖ ปี บริบูรณ์ ในชนบท ได้มีโอกาส รับการ ศึกษา ทุกคน ควบคู่ไปกับการขยายการศึกษา ในระดับมัธยมต้น และการศึกษานอกโรงเรียน ในท้องที่ห่างไกล ให้มี ทั้งปริมาณและคุณภาพ สำหรับทางด้านสาธารณสุข จะส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นชนบทรู้จักแก้

ปัญหาสาธารณสุขขั้นมูลฐาน โดยรัฐจะให้ความรู้ และฝึกอบรมให้สามารถดำเนินการช่วยเหลือตนเอง ได้ เช่น การฝึกอบรมอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม) และผู้สื่อข่าวสาธารณสุข (ผสส.) โดย เน้นงาน ด้านการ ป้องกัน ควบคุม ไป กับงาน บำบัด รักษา และแก้ไขจุดอ่อนตั้งแต่ในระดับหมู่บ้าน ในด้านงานพัฒนาชุมชนนั้น จะเน้น ในการให้ ความรู้และฝึกอบรมประชาชนในชนบทให้รู้จัก การพัฒนาชีวิตของครอบครัวโดยยึดกลุ่มเป้าหมาย ที่เป็นเด็กเยาวชนและสตรี รวมถึงให้มีผลต่อการ สร้างชุมชนให้เกิดความร่วมมือร่วมใจ ในการแก้ ปัญหา ในด้านความ ไม่ปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สินที่มีอยู่ในชนบท และการสร้างความร่วมมือร่วมใจของประชาชนอย่างเป็นกลุ่มเป็นก้อนในชุมชนให้ ทำสิ่งที่ เป็นประโยชน์ต่อชุมชนของตน

ข. การถือครองที่ดินทรัพย์สิน นอกจากการ ที่จะต้องเร่งรัดการจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรในชนบท มีที่ดินเป็นของตนเอง ทั้งในรูปการจัดที่ดินใน นิคม การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร การออก เอกสิทธิ์ในรูปของโฉนดหรือ น.ส. ๓ แล้ว รัฐ จะเร่งรีบให้มีการ จำกัดขนาดการถือครองที่ดินซึ่ง รัฐบาลได้เสนอต่อ พ.ร.บ. แก้ไขประมวลกฎหมาย ที่ดินจำกัดการถือครองที่ดินทำการเกษตรไว้ไม่เกิน ๕๐ ไร่ นอกจากนี้รัฐก็จะดำเนินการเพิ่มทุนให้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรตาม ที่ได้รับอนุมัติจากที่ประชุมผู้ถือหุ้นจาก ๒,๐๐๐

ล้านบาท เป็น ๔,๐๐๐ ล้านบาท ภายในระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ เพื่อให้ ธกส. สามารถขยายขอบเขตการให้กู้ระยะปานกลางและระยะยาวเพื่อไถ่ถอนที่ดินของเกษตรกรได้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

ก. **ที่อยู่อาศัย** ในด้านการพัฒนาที่อยู่ของประชาชนในชนบทนั้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ให้ความสำคัญแก่การจัดที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนในชนบทควบคู่ไปกับบริการทางสังคม เช่น บริการทางสาธารณสุขและสาธารณสุขด้วย แต่อย่างไรก็ดี ในด้านภาคปฏิบัตินั้น จะได้กำหนดแผนการที่จะให้มี ศึกษา สำรวจ จัดทำแผนและโครงการในการที่จะแก้ไขปัญหาของชาวชนบทที่ไม่มีที่อยู่อาศัยของตนเอง การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนวัสดุก่อสร้าง เช่น ไม้ ซึ่งมีอยู่น้อยและจำกัด รวมทั้งการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ชาวชนบทในการปลูกสร้างหรือซ่อมแซมที่อยู่อาศัยของตนเองโดยวิธีการง่ายๆ และประหยัด ตลอดจนให้ประชาชนในชนบทรู้จักการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่นนอกจากไม้มาใช้ประโยชน์ การดำเนินการดังกล่าวจะเน้นการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและเทคนิคแก่ชาวชนบทในรูปที่จะก่อให้เกิดการรวมกลุ่มและพึ่งตนเองของชาวชนบทเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยของตนเองและชุมชน

การปรับปรุงระบบการบริหารการพัฒนาชนบท

เพื่อให้เกิดเอกภาพการบริหาร การพัฒนาชนบทควบคู่ไปกับ ให้เกิดการ กระจายอำนาจ การบริหาร ไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พร้อมทั้งให้เกิดการประสานการทำงานของหน่วยราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาชนบทอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันก็เปิดโครงการให้ประชาชนในชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทตั้งแต่การเสนอความต้องการในรูปโครงการการวางแผนและร่วมในการปฏิบัติการพัฒนา แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ จึงได้กำหนดให้มีการปรับปรุงระบบการบริหารพัฒนาชนบทใหม่ดังนี้

ก. **ในระดับชาติ** นอกจากคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการสร้างงานในชนบท (กชช.) แล้ว ให้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ขึ้นแทน ส่วนคณะกรรมการชุดอื่นๆ ยุบเลิกไปภายใต้ กชช. มีคณะอนุกรรมการด้านต่างๆ รับผิดชอบให้การดำเนินการ การปฏิบัติงาน การประสานงาน และการบริหารการพัฒนาชนบท เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอยู่ ๖ คณะด้วยกัน คือ อนุกรรมการ แผนพัฒนา ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น อนุกรรมการแผนและโครงการ อนุกรรมการแผน

กำลังคนเพื่อการพัฒนาชนบท อนุกรรมการที่ดิน อนุกรรมการติดตามประเมินผล และอนุกรรมการ ประสานในระดับชาติและแผนภูมิภาค

ข. ในระดับจังหวัด ให้มีเพียงคณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับจังหวัด (กสจ.) และคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ที่จัดตั้งขึ้นใหม่เท่านั้น ทั้งนี้ ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด (อกช.) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด ในการ ดำเนินการ พัฒนา ชนบท ตาม แผนปฏิบัติการพัฒนาชนบทแห่งชาติ

ค. ในระดับอำเภอ ให้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) ขึ้นใหม่ โดยให้ยกเลิก คณะ กรรมการ พัฒนา ชนบท ระดับ อำเภอ (กพช.อ.) และคณะกรรมการบริหารและประสานงานพัฒนาอำเภอ (พออ.)

ง. ในระดับตำบลและหมู่บ้าน ให้ยกเลิก คณะ กรรมการ พัฒนา ชนบท ระดับ ตำบล (กพช.ต.) และยึดสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ เป็นหลักในการพัฒนาชนบทระดับตำบล และควรจัดตั้งคณะทำงาน สนับสนุน การ ปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) เป็นผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของสภาตำบล ส่วนในระดับหมู่บ้าน

ให้ใช้คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (กพม.) และคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. ที่มีอยู่เดิมต่อไป

ส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนร่วมมือในการพัฒนาชนบท

องค์กรเอกชน เช่น สมาคม องค์กร มูลนิธิอาสาสมัคร ตลอดจนองค์กรธุรกิจและอื่นๆ นับว่ามีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการส่งเสริม เกื้อกูล และเร่งรัดในการพัฒนาชนบทของประเทศ ในปัจจุบัน มี องค์กร เอกชน ซึ่ง ไม่รวม องค์กร ในรูปธุรกิจอยู่ประมาณ ๔๒๐ องค์กร แต่ที่ดำเนินการอย่างจริงจังในรูปแบบการพัฒนามีอยู่ประมาณ ๓๐ องค์กร อาทิเช่น สมาคมส่งเสริมเกษตรแห่งประเทศไทย มูลนิธิบูรณะชนบท สมาคมศาสนาคริสต์นิกาย สยามพัฒนาประชากรและชุมชน ฯลฯ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ ได้เน้นที่จะส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญในการลงทุนเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรในพื้นที่ชนบท ก้าวหน้า นอกจากนั้นในการพัฒนาชนบทในเขตยากจน คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้พิจารณาที่จะเชื้อเชิญให้องค์กรเอกชน โดยเฉพาะ ในรูปที่ดำเนินการโดยมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อหวังผลกำไรทางธุรกิจเข้าร่วมและประสานกับรัฐเพื่อ

การพัฒนาชนบทในระดับต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรเอกชนอาจเข้ามาเสริมการพัฒนาในกิจกรรมที่เกี่ยวกับการฝึกอบรมคุณภาพของคนและสร้างผู้นำ ฝึกอบรมงานด้านศิลปอาชีพ

นอกการเกษตร พัฒนาอาชีพทางการเกษตรและอุตสาหกรรมในครัวเรือน ให้บริการด้านสวัสดิการทางสังคม เช่น การโภชนาการและสุขภาพอนามัย และการวางแผนครอบครัว เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

๑. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (๒๕๒๕-๒๕๒๙)”
๒. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ “แผนพัฒนาชนบทยากจน ในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (๒๕๒๕-๒๕๒๙)” ๑๖

STC

บริษัทเงินทุน ซินเชียร์ทรัสต์ จำกัด

225๑ ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ กรุงเทพฯ ๑

โทร. ๓๑๔๕๐๕๗, ๓๑๔๐๑๐๑

แนวทางของ ระบบงบประมาณ ประเภท แบบแผนงาน

วิโรจน์ ธิรคุณโกวิท

พื้นฐานเดิมก่อนจะนำไปสู่ระบบใหม่

- แม้ว่าจำนวนเงินงบประมาณจะมีปริมาณสูงขึ้นทุกปี แต่ก็ยังหาพอเพียงกับความต้องการที่เพิ่มขึ้นของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐบาลได้ไม่ รัฐบาลและฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องใช้ความพยายามในการจัดสรรงบประมาณให้เฉพาะโครงการหรืองานที่เป็นประโยชน์ และยังต้องใช้ความพยายามที่มากขึ้นไปอีกในการพิจารณาจำกัดวงเงินในแต่ละงานหรือโครงการนั้น เพื่อให้ “ปิดที่งบประมาณ” ให้ได้
- แผนงานโดยส่วนรวมกับระบบงบประมาณมีส่วนไม่สอดคล้องกัน เพราะข้อจำกัดหลายประการ ประการหนึ่งคือการเลือกตัดทอนงบประมาณตามรายการ เช่น รายการครุภัณฑ์ รายการค่า

ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ทำให้ความสำคัญของแผนงานแทบจะหมดไป

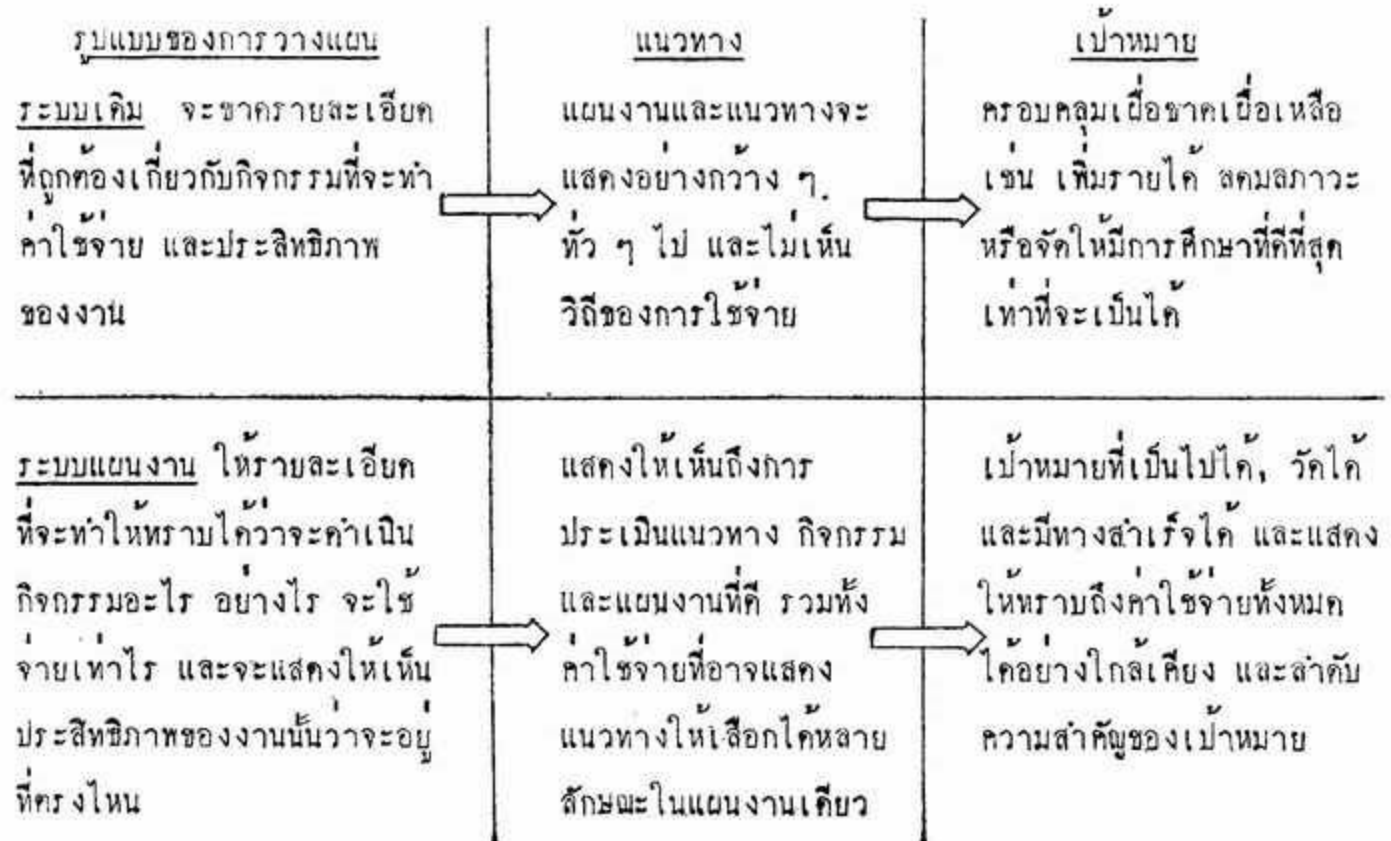
- เมื่อแผนงานลดความสำคัญลง ค่าของงบประมาณของหน่วยราชการต่างๆ จึงมักไม่เห็นเหตุผลที่จะชี้แจงเกี่ยวกับผลประโยชน์ของแผนงานนั้น ให้เป็นการเฉพาะเจาะจงลงไป เพราะจะเป็นการผูกพันให้ต้องปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงเท่านั้น
- และเมื่อ แผนงาน ด้อย ความ สำคัญลง การวิเคราะห์งบประมาณทั้งหมดของโครงการก็ลดความ สำคัญลง ไปด้วยการประเมินค่าใช้จ่ายเป็นรายปีจึงเป็นสิ่งที่คงความสำคัญอยู่โดยลำพัง จะแสดงให้เห็นค่าใช้จ่ายทั้งโครงการก็แต่เฉพาะโครงการใหญ่ๆ ซึ่งมีข้อผูกพันงบประมาณเท่านั้น อาทิ โครงการเงินกู้ เป็นต้น

- ในสุดท้ายเมื่อแผนงานหมดความสำคัญ การกำหนดมาตรการวัดผลของงาน และกระทั่งตัวผลของงานจึงเป็นสิ่งที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมองข้ามความสำคัญไป หรือกล่าวโดยอีกนัยหนึ่งว่า โครงการหนึ่งโครงการใดก็ตาม ก็มักจะไม่ได้แสดงให้เห็นโดยชัดเจนว่าจะบรรลุผลสำเร็จได้ตรงจุดไหน

งบประมาณแบบแผนงาน

- เป็นวิธีการงบประมาณที่จะเชื่อมโยงระหว่างการวางแผนระยะยาว กับการใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นรายปี และระบบติดตามประเมินผลงานเข้าด้วยกัน

กันต้องแสดงทั้งเป้าประสงค์ที่มุ่งถึงผลประโยชน์ของประชาชน และต้องแสดงแผนงานพร้อมด้วยวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินการไปสู่ผลประโยชน์นั้นด้วย เอกสารงบประมาณและเอกสารประกอบจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการวิเคราะห์และวินิจฉัยการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งจะเป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามเหตุผลเพราะหน่วยงานจะมีการแสดงความคิดเห็นที่เป็นอิสระ ในขณะที่เดียวกันจะอาศัยรากฐานจากการติดตามประเมินผลงานเป็นเครื่องมือประกอบในการจัดสรรงบประมาณไปด้วยกัน



ส่วนที่สำคัญของระบบงบประมาณแบบแผนงาน มีดังนี้

๑. เพิ่มเติมระบบข้อมูลที่สำคัญและเหมาะสมเพื่อการวินิจฉัยสั่งการที่ถูกต้อง การจัดหาข้อมูลในลักษณะต่าง ๆ ที่จะประกอบกับวิธีการงบประมาณแบบแผนงานนั้นนับว่าเป็นเรื่องทำได้ยาก แต่ก็มีทางทำได้ หัวหน้าส่วนราชการนั้นไม่ควรต้องการข้อมูลเพียงเพื่อสนับสนุนคำขอของงบประมาณ ให้ได้มากหรือน้อยเท่านั้น แต่ควรใช้ประโยชน์เพื่อให้โครงการที่ตนรับผิดชอบไม่ต้องถูกล้มเลิกไปด้วย เพราะในระบบงบประมาณแบบใหม่^๕ โดยหลักการแล้วหากโครงการใดไม่ก่อประโยชน์ต่อส่วนรวมเท่าที่ควร จะต้องชี้แจงเหตุผลหรืออาจถูกสั่งให้หยุดดำเนินการ ข้อเท็จจริงย่อมจะเป็นเครื่องชี้ข้อบกพร่องที่อาจนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นได้

๒. ระบบงบประมาณแบบแผนงานจะช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ และประหยัด คุ้มแก่

๒.๑ การจัดลำดับความสำคัญ การจัดลำดับความสำคัญพร้อมกับข้อมูลที่ต้องการเหมาะสมของแผนงาน—โครงการ ย่อมมีส่วนช่วยให้การวินิจฉัยเป็นไปโดยถูกต้องตามความต้องการของส่วนราชการเจ้าของงบประมาณมากที่สุด

๒.๒ การพัฒนาการจัดสรร งบประมาณแบบแผนงานจะแสดงให้เห็นถึงข้อมูลที่จำเป็นต่อการจัดการ โดยเฉพาะในตำแหน่งประจำที่นับผลงานเป็นชั้น ๆ จะช่วยให้สามารถเพิ่มระดับของปริมาณงาน ลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยลง เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานและกระตุ้นให้เกิดกำลังใจในการปฏิบัติงานให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

๒.๓ การประสานงาน เนื่องจากมีการจำแนกและชี้ให้เห็นถึงหน้าที่และขอบเขตของหน่วยงานว่าจะปฏิบัติแผนงาน—งาน—โครงการ อย่างแน่ชัด และทราบแน่นอนแต่เบื้องต้นว่าจะต้องร่วมมือกันอย่างไร จึงจะร่วมกันบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

๒.๔ รายจ่ายเบ็ดเสร็จของโครงการ งบประมาณแบบแผนงานจะแสดงให้เห็นว่า จะมีงบลงทุนเท่าไร งบดำเนินงานและบำรุงรักษาอีกเท่าไร มีเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศหรือเงินกู้ยืมหรือไม่ ซึ่งทั้งหมดนี้จะช่วยทำให้เห็นภาพรวมทั้งหมดของงบประมาณที่จะใช้จ่าย และอาจใช้เปรียบเทียบกับผลงานที่จะบังเกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี

๓. งบประมาณแบบแผนงานจะให้ข้อมูลที่ช่วยให้ฝ่ายนิติบัญญัติประเมินค่าความสำเร็จของผลงานรัฐบาลได้ชัดเจน รวมทั้งทราบได้ว่า รัฐบาลได้ดำเนินการไปตามที่ได้ตกลงไว้ หรือเป็นไปตามที่ได้ให้สัตยาบันไว้ต่อรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติ

จะสามารถมองเห็นได้อย่างง่ายดาย หากรัฐบาล
เพิกเฉยต่อแผนนโยบายดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันก็
บังคับให้ฝ่ายบริหารรับผิดชอบมากขึ้น และไม่ให้
มีการแทรกแซง เปลี่ยนแปลงแผนงบประมาณซึ่ง
ได้กำหนดไว้

ประชาชนเองก็จะเข้าใจได้อย่างง่ายดายว่า
รัฐบาลจะดำเนินการพัฒนาประเทศไปในทางใด
เช่น การพัฒนาชนบท หรือการป้องกันอาชญา
กรรม ฯลฯ จะใช้เงินอย่างละเท่าไร จะให้ผลสำเร็จ
เป็นอะไรบ้าง และทั้งรัฐบาลและฝ่ายนิติบัญญัติ
สามารถนำเอาประโยชน์จากระบบข้อมูลใช้เผยแพร่
ผลงานหรือความก้าวหน้าของการดำเนินงานแสดง
ต่อประชาชนและสื่อมวลชนได้ทุกขณะ เป็นการ
ประชาสัมพันธ์ให้เห็นถึงความรับผิดชอบอย่างแท้
จริงของรัฐบาลและรัฐสภา ซึ่งย่อมเป็นประโยชน์
ต่อการบริหารประเทศอย่างแน่นอนที่สุด

โครงสร้างของระบบงบประมาณแบบแผนงาน

ที่สำคัญและสมควรนำมาอธิบายในที่นี้ ได้แก่

๑. เอกสารงบประมาณ
๒. รูปแบบของโครงสร้างของงบประมาณ

แบบแผนงาน

เอกสารงบประมาณ ประกอบด้วย

๑. เอกสาร ฯ ฉบับที่ ๑ :
รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ

๒. เอกสาร ฯ ฉบับที่ ๒ :

ประมาณการรายรับ

๓. เอกสาร ฯ ฉบับที่ ๓ :

รายละเอียดรายจ่าย

๔. เอกสาร ฯ ฉบับที่ ๔ :

สรุปรายละเอียดรายจ่ายและคู่มือรหัส

๕. เอกสาร ฯ ฉบับที่ ๕ :

รายงานการคลัง

ที่สำคัญมากที่สุดก็คือเอกสาร ฯ ฉบับที่ ๓
(ปกสีขาวคาดแดง) ซึ่งจำแนกออกตามรายชื่อ
กระทรวงเป็นกลุ่ม ๆ ไป ปัจจุบันมีด้วยกัน ๗ เล่ม
ประกอบกับในปีหลัง ๆ ได้จัดทำเอกสารประกอบ
รายละเอียดเพิ่มเติมสำหรับฉบับที่ ๓ (ปกสีฟ้า)
เพิ่มขึ้น ๗ เล่ม รวมเป็น ๑๔ เล่ม ทั้งนี้เพื่อ
ประโยชน์ในการแสดงข้อมูล

เอกสาร ฯ ฉบับที่ ๓ และเอกสาร ฯ ประ
กอบฉบับที่ ๓ นอกจากจะให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์
ต่อการวิเคราะห์ของฝ่ายนิติบัญญัติ ยังเป็นเอกสาร
สำคัญที่ราชการ แสดงแผนการใช้จ่ายเงินให้ประ
จักษ์ต่อประชาชนด้วย รายละเอียดของเอกสาร ฯ
มีดังนี้

เอกสาร ฯ ฉบับที่ ๓

๑. แสดงโครงการพร้อมกิจกรรม และ
วัตถุประสงค์ดำเนินการ พร้อมค่าใช้จ่ายตามราย
การที่ระบุไว้ (เอกสารเดิมจะไม่แสดงกิจกรรม)

๒. เพิ่มเติมโครงการหรืองานให้เหมาะสมกว่าเอกสารเดิม

๓. ตัดรายละเอียดรายจ่ายหมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภค และค่าวัสดุจากเอกสารเดิม เพื่อให้ยืดยุ่นในการบริหารงบประมาณมากยิ่งขึ้น

เอกสาร ฯ ประกอบฉบับที่ ๓

๑. เอกสารเดิมแสดงรายละเอียดเพียง ๒ หมวด คือ หมวดค่าครุภัณฑ์ และหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ในเอกสารใหม่จะเพิ่มเติมอีก ๔ หมวด คือ หมวดเงินเดือนค่าจ้างประจำ เงินอุดหนุนและรายจ่ายอื่น

๒. สำหรับเงินเดือน และค่าจ้าง ฯ นั้น อัตราเก่าจะแสดงเฉพาะจำนวนยอดรวมอัตราพร้อมกับวงเงินทั้งหมด แต่สำหรับอัตราใหม่จะแสดงให้เห็นรายละเอียดว่าประกอบด้วยอัตราอะไร อย่างไร

เอกสาร ฯ ฉบับที่ ๔ จะมีเพียงเล่มเดียว และคงลักษณะเหมือนเดิม

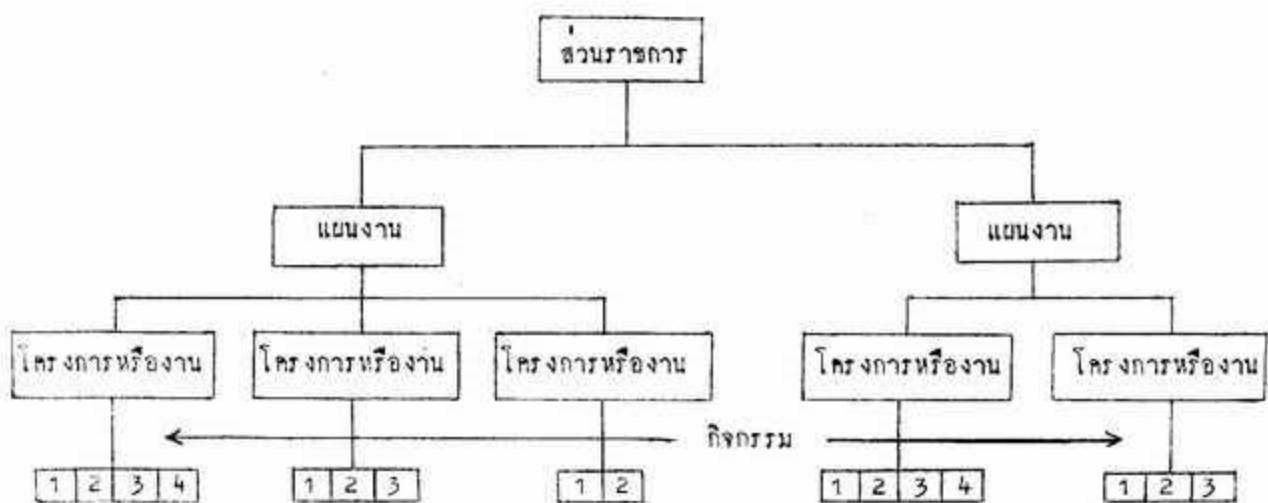
๑. สรุปรายจ่ายจำแนกตามหน่วยงาน, ตามลักษณะงาน และตามแผนงาน-งาน-โครงการ

๒. แสดงรหัสลักษณะงาน, รหัสบัญชี และรหัสของส่วนราชการไว้ด้วย

รูปแบบของโครงสร้าง

โครงสร้างแผนงาน (Program Structure) ประกอบด้วยระดับของการวางแผนปฏิบัติงานเป็น ๓ ระดับ คือ

๑. แผนงาน
๒. โครงการหรืองาน
๓. กิจกรรม



งบประมาณของส่วนราชการแต่ละแห่งจะแยกออกเป็นแผนงาน และในแต่ละแผนงานจะแยกออกเป็นโครงการหรืองาน (โครงการต่างกับงานตรงที่ต้องแสดงจุดสิ้นสุดของการดำเนินงานไว้ อย่างแน่นอน) และในแต่ละโครงการหรืองานจะแยกออกเป็นกิจกรรมส่วนราชการแต่ละแห่ง อาจจะมีแผนงานเดียวหรือหลายแผนงานก็ได้สุดแล้วแต่ขอบเขตของการดำเนินงานในแต่ละส่วนราชการนั้น

องค์ประกอบของแผนงานที่ดี

๑. แสดงให้เห็นผลที่ต้องการให้สำเร็จอย่างเด่นชัด
๒. กำหนดระยะเวลาที่แน่นอนที่ใช้ในการดำเนินงาน
๓. กำหนดผลทุกอย่างให้แจ่มชัด และเป็นเชิงปริมาณมากที่สุด
๔. อธิบายให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายของแผนงานนั้นว่าเป็นอะไร เมื่อไร ทำไม และอย่างไร
๕. กำหนดในสิ่งที่ เป็นจริง สำเร็จผลได้ และควรแก่การสนใจ
๖. ความพร้อมในทรัพยากรทั้งหมด
๗. สอดคล้องกับเป้าหมายและแนวนโยบายของส่วนราชการที่รับผิดชอบของแผนงานนั้น ๆ

วงจรงบประมาณแบบแผนงาน

งบประมาณแบบแผนงานยังคงใช้การจัดทำงบประมาณเป็นรายหนึ่งปีเช่นเดิมแต่อาจเพิ่มเติมสำหรับการวางแผนงานลักษณะการลงทุนให้เป็นแผน ๓ ปีไว้ด้วย โดยวิธีนี้จะทำให้เห็นแนวทางที่ต่อเนื่องกัน เพราะเป็นการแสดงถึงข้อผูกพันหรือพันธกรณีที่จะมีในอนาคตอันใกล้ เพราะหากไม่ได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหารด้วยแล้ว งานหรือโครงการนั้นย่อมถูกระงับไปเสียแต่แรก และการวัดผลงานในแต่ละปีที่ผ่านมาไปโดยเทียบเคียงกับผลสำเร็จของเป้าหมายสุดท้ายตามนัยยะของวัตถุประสงค์ จะเป็นเครื่องมือที่จะช่วยปรับแผนดำเนินการในปีต่อ ๆ ไปได้อย่างสำคัญ

กระบวนการต่าง ๆ ของวงจรงบประมาณพอสรุปได้ดังนี้

ก. การจัดเตรียมงบประมาณ คือขั้นตอนภายในฝ่ายบริหาร

๑. สำนักงบประมาณกำหนดปฏิทินงบประมาณ ซึ่งจะแสดงหมายกำหนดการต่าง ๆ ของปีงบประมาณถัดไป แล้วแจ้งให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ทราบและปฏิบัติตาม

๒. สำนักงบประมาณกำหนดยอดวงเงินงบประมาณทั้งภาครายรับและรายจ่ายร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงการคลัง โดยอาศัยข้อมูลจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการพิจารณาภาวะการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ-

กิจ สังคม และการเมืองทั้งในและนอกประเทศ โดยให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล และ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในส่วนของฝ่ายบริหาร อันประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีนั้นย่อมได้ประโยชน์จากระบบใหม่นี้มากกว่าเดิม เพราะได้รับข้อมูลที่ตรงจุดสำหรับการวินิจฉัยสั่งการในการ กำหนดทรัพยากรซึ่งมีค่อนข้างจำกัดนั้น

๓. สำนักงบประมาณเสนอขอวงเงินงบประมาณทั้งประเทศ และขอเงินระดับกระทรวง เพื่อขออนุมัติคณะรัฐมนตรี โดยอาศัยข้อมูลจาก ข้อ ๒

๔. สำนักงบประมาณแจ้งยอดวงเงินที่แต่ละกระทรวงจะได้รับให้เจ้ากระทรวงได้ทราบ และขอให้เจ้ากระทรวงเป็นผู้พิจารณาให้ส่วนราชการ ในสังกัดและรัฐวิสาหกิจในรับผิดชอบตามเหตุผล และความเหมาะสม

๕. หัวหน้าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายลงในแบบคำ ของงบประมาณที่สำนักงบประมาณกำหนดขึ้นใหม่ ให้เป็นไปตามวงเงินและตามแนวทางที่กระทรวง เจ้าสังกัดกำหนด ฯ

๕.๑ ในแบบคำของงบประมาณแบบใหม่นี้จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับแบบเดิมอยู่ในบางประการ อาทิ การแยกแสดงเป็นแผนงาน—งาน—โครงการ โดยที่ส่วนราชการหนึ่ง ๆ อาจมีแผนงานเดียว หรือหลายแผนงานก็ได้ หรือแผนงานเดียวอาจระ

ทำโดยหลายส่วนราชการก็เป็นได้ และต่อจากนั้นก็แยกรายละเอียดออกไปเป็นงานหรือโครงการ

งาน หมายถึง กลุ่มกิจกรรมที่ปฏิบัติต่อเนื่องจนเป็นการประจำ ส่วนโครงการนั้น กลุ่มกิจกรรมที่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด และสามารถ กำหนดเป้าหมายที่จะดำเนินการให้สำเร็จได้โดย บริบูรณ์ และให้รวมการขยายงาน การปรับปรุง งาน การจัดหาครุภัณฑ์ การดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งดำเนินการเกินกว่าระยะ ๑ ปีไว้ด้วย

ในส่วนที่จะคงเป็นไปตามเดิมก็คือ การ จำแนกตามหมวดรายจ่าย เช่น หมวดเงินเดือน หมวดค่าตอบแทน ฯลฯ แต่จะลดรายละเอียดที่ไม่ จำเป็นบางประการ อาทิ รายละเอียดสำหรับอัตรา กำลังเก่านั้นไม่ต้องแสดง แสดงเฉพาะยอดรวม ของอัตรา และวงเงินเท่านั้น ฯ

ส่วนรายละเอียดบางอย่างที่จะเพิ่มเติมขึ้น ที่สำคัญได้แก่ วัตถุประสงค์ของการดำเนินการของ งานหรือโครงการ และกิจกรรมซึ่งจะแสดงให้เห็นว่าจะปฏิบัติงานไปสู่เป้าหมายได้โดยวิธีการเช่นไร

๖. สำนักงบประมาณพิจารณาคำของบ งบประมาณจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และ หากจำเป็น อาจขอข้อมูลเพิ่มเติม หรือขอให้ส่วน ราชการและรัฐวิสาหกิจมาให้คำชี้แจงเพิ่มเติมได้

๗. สำนักงบประมาณเสนอร่างพระราช- บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมกับเอก สารงบประมาณต่อนายกรัฐมนตรี

๘. คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติพร้อมกับเอกสารงบประมาณต่อรัฐสภาเพื่อการพิจารณา

ข. การอนุมัติงบประมาณ คือ ขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภา

๑. วาระที่หนึ่งเป็นการพิจารณาว่า ฝ่ายนิติบัญญัติจะรับหลักการหรือไม่ ซึ่งในขั้นตอนนี้ก็นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะโดยหลักทั่วไปของระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์นั้น หากฝ่ายนิติบัญญัติไม่รับหลักการ รัฐบาลก็อาจต้องลาออกหรือไม่ก็ดำเนินการยุบสภา ดังที่เคยมีปรากฏครั้งหนึ่งในประเทศเรา เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๑

๑.๑ เมื่อรัฐสภาลงมติรับหลักการแล้วก็จะส่งให้ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ซึ่งจะแต่งตั้งขึ้นในแต่ละปีดำเนินการพิจารณา หลังจากนั้นก็ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติเดิม และที่แก้ไขเพิ่มเติมขึ้นใหม่ พร้อมทั้งบันทึกที่ระบุว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใด และหากมีการแปรญัตติก็นำระบบติคณะกรรมาธิการฯ ในเรื่องนั้นๆ ไว้ด้วย และนำเสนอต่อประธานสภาเพื่อพิจารณาต่อไปในวาระที่ ๒

๒. วาระที่สอง เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น

๓. วาระที่สาม เพื่อวินิจฉัยเป็นครั้งสุดท้ายว่าจะผ่านร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ได้ผ่านวาระที่สองนั้นหรือไม่

เชื่อว่าในการพิจารณาของรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นในวาระที่หนึ่ง ที่สอง หรือที่สาม หรือในชั้นคณะกรรมการวิสามัญฯ ก็ตาม โดยวิธีการทางระบบใหม่แล้วย่อมทำให้การพิจารณามีแนวโน้มที่จะสะดวกและรวดเร็วขึ้นเป็นลำดับ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเห็นแนวทางการดำเนินการของฝ่ายบริหารได้ชัดเจนยิ่งขึ้น และได้รับข้อมูลที่ตรงจุดสำหรับประกอบการพิจารณามากกว่าเดิม

และคาดว่า การพิจารณาเป็นรายการจะลดความสำคัญ เพราะการพิจารณาเป็นโครงการจะมีเอกภาพเห็นเด่นชัดขึ้น การพิจารณาเป็นแต่ละรายการ จะเป็นเสมือนเครื่องมือประกอบเพื่อการสัมพันธ์อย่างของการวิเคราะห์ในบางกรณีเท่านั้น

ค. การบริหารงบประมาณ

คือขั้นตอนการใช้จ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ประกอบกับการควบคุมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งดำเนินการในลักษณะควบคุมก่อนจ่าย (Pre-audit) และควบคุมหลังจ่าย (Post-audit) การควบคุมในทั้ง ๒ ลักษณะจะเป็นการป้องกันการรั่วไหลของเงินงบประมาณได้อย่างสำคัญ

๑. การควบคุมโดยสำนักงบประมาณ สำนักงบประมาณได้ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจกำหนดแผนการใช้จ่ายเงินมาให้ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ โดยสอดคล้องกับค่าของงบประมาณในกรณีที่เป็นงบประมาณสำหรับจังหวัด จะต้องได้รับความเห็นหรือความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการ

จังหวัด แล้วแต่กรณี และเมื่อใกล้ถึงกำหนดการ
ใช้จ่ายเงิน ก็ให้เสนอขออนุมัติเงินประจำงวดต่อ
สํานักงบประมาณโดยแนบแผนการใช้จ่ายเงินกำกับ
มาด้วย เมื่อส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้รับ
อนุมัติเงินประจำงวดแล้วจึงจะก่อกั้นผูกพันได้ วิธี
การดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่เคยดำเนินการมาแล้วแต่เดิม
แต่ในโอกาสต่อไปจะมีการผ่อนคลายการควบคุม
บางประการ อาทิ ผ่อนผันให้ส่วนราชการถ่วงจ่าย
ในหมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และค่าวัสดุเป็น
อันหนึ่งอันเดียวกันได้ภายในงานหรือโครงการเดียว
กัน หรือในกรณีของครุภัณฑ์หรือค่าที่ดินและสิ่ง
ก่อสร้างที่ราคาสูงเกินกว่าราคากลาง ไม่เกินร้อย
ละ ๑๐ จะยินยอมให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
ดำเนินการได้เองภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด

อนึ่ง เพื่อให้การบริหารงบประมาณ ได้ผล
ตามแนวทางที่วางไว้ การใช้กระบวนการทางการ
ติดตาม และประเมินผลจากส่วนกลาง อาทิ จาก
สํานักงบประมาณ โดยยึดถือวัตถุประสงค์ของโครง
การหรืองานเป็นหลัก จะเป็นมาตรการสำคัญที่จะ
ร่วมกันกับหน่วยงานประเมินผลของส่วนราชการ
ต่าง ๆ

๒. การควบคุมโดยกรมบัญชีกลาง และ
สํานักงานตรวจเงินแผ่นดิน จะเป็นไปในหลักการ
เดิม กล่าวคือ กรมบัญชีกลางจะควบคุมการเบิก
เงินโดยตรวจและอนุมัติฎีกา ส่วนสํานักงานตรวจ
เงินแผ่นดินจะทำหน้าที่ตรวจสอบใบสำคัญคู่จ่าย
ตรวจสอบบัญชี และรายงานการเงิน ทั้งนี้โดยจะ
เน้นหนักในแนวทางของการใช้จ่ายตามเป้าหมาย
ของงาน—โครงการเป็นหลัก มากกว่าที่จะมุ่งไปใน
เรื่องรายละเอียดของรายการแต่ละรายการ ยกเว้น
หมวดค่าครุภัณฑ์ และหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
ยังคงเป็นไปในลักษณะเดิม

สรุป

การเลือกใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน
จึงนับว่าเป็นการเลือกใช้ที่สอดคล้องกับเหตุผลและ
สภาพการณ์ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน
เงื่อนไขของความจำกัดของทรัพยากร และกำหนด
เวลาของการพัฒนาซึ่งล่าช้าลงอย่างมาก งบประ
มาณแบบแผนงานจึงนับได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญ
ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารใช้
เป็นเครื่องมือในการบริหารในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติ
ใช้เป็นเครื่องมือควบคุมการบริหารประเทศอีกชั้น
หนึ่ง ๑๖

“ความเย่อหยิ่งมีแต่หายนะ การถ่อมตัวก็มีแต่วัฒนะ”

สุภาชิตจีน (คัดจากหนังสือที่ระลึกกฐินสามัคคี กรุงเทพ—ปากพนัง)

ถอดนวมชก

จำลอง อินทรกำแหง

เนื่องจากในปัจจุบันหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ ซึ่งออกมาตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มีเป็นจำนวนมากด้วยกันจนบางครั้งเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่จะต้องดำเนินการในเรื่องต่างๆ ไม่อาจตัดสินใจลงไปเพื่อสนองตามต้องการของทางราชการได้ ประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละส่วนราชการก็แตกต่างกันออกไป ดังนั้นเพื่อช่วยให้ที่บรรดาในบางเรื่องดำเนินไปในแนวเดียวกัน ผู้เขียนจึงได้พยายามรวบรวมจากข้อหารือที่ส่วนราชการต่าง ๆ มีไปยังสำนักงาน ก.พ. ซึ่งบางเรื่องก็เป็นปัญหาต้องนำเสนอ ก.พ. พิจารณาวินิจฉัย แต่บางเรื่องที่เป็นปัญหาหากเกิดจากหลักเกณฑ์บางอย่างค่อนข้างยุ่งยากเล็กน้อยทำให้เข้าใจลำบาก สำนักงาน ก.พ. จึงได้ขอความเข้าใจ ซึ่งคงจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการทั้งทางเจ้าหน้าที่และตัวข้าราชการเอง โดยส่วนรวม เพราะข้อหารือดังที่ได้รวบรวมมานี้เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับส่วนราชการต่างแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ๆ เกี่ยวข้อง ไม่ทราบว่าจะดำเนินการอย่างไรให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ หรือให้เกิดความเป็นธรรมแก่ข้าราชการมากที่สุด

ข้อหารือ นาย ก. เป็นผู้สอบแข่งขันในตำแหน่งเจ้าหน้าที่พิมพ์คดี ๑ ได้ลำดับที่ ๔ และ

ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ๑ ได้ลำดับที่ ๑๗ สำหรับส่วนราชการในจังหวัด (ข) ต่อมาจังหวัด (ข) ได้บรรจุ นาย ก. เข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่พิมพ์คดี ๑ เมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๒๔ เนื่องจากข้าราชการผู้หนึ่ง ได้รับวุฒิ ประกาศนียบัตร ประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีพ แผนกพาณิชยการจังหวัด (ข) จึงได้ย้ายนาย ก. ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ๑ เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๒๔ ต่อมานาย ก. ขอลาออกจากราชการเพื่อไปประกอบอาชีพอื่น และจังหวัด (ข) ได้อนุญาตให้ลาออกจากราชการได้ตั้งแต่ ๗ มีนาคม ๒๕๒๔ จึงทราบว่า หากมีตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ๑ ว่าง และถึงลำดับที่ ๑๗ ที่นาย ก. สอบได้ จังหวัด (ข) จะเรียกผู้หนึ่งมาบรรจุและแต่งตั้งใหม่ได้หรือไม่

ตอบ

นาย ก. ยังมีสิทธิที่จะได้รับบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ๑ ไม่ยกเลิกการขึ้นบัญชีสอบ

แข่งขันที่สอบไว้ในตำแหน่งดังกล่าวได้
แต่อย่างใด

ข้อหารือ มีข้าราชการสังกัดกรมที่ดินในจังหวัด ก.
ถูกลงโทษภาคทัณฑ์ ตามคำสั่งจังหวัด ก.
ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๒๔ โดยมีได้ถูก
ตั้งกรรมการสอบสวน ต่อมากระทรวง
มหาดไทย ได้พิจารณาเพิ่มโทษเป็นตัด
เงินเดือน ๑๐% มีกำหนด ๒ เดือน ตั้ง
แต่เดือนตุลาคม ๒๕๒๔ เป็นต้นไป ตาม
ตามคำสั่งกระทรวง ลงวันที่ ๙ ตุลาคม
๒๕๒๔ เมื่อสำนักงานที่ดินวางฎีกาเบิก
เงินเดือนที่ข้าราชการผู้นี้ได้เลื่อนประจำ
ปียงประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๕ จำนวน ๑
ชั้น เจ้าหน้าที่คลังจังหวัดปฏิเสธการจ่าย
เงิน โดยชี้แจงว่าการเลื่อนเงินเดือน
ข้าราชการ ซึ่งต่อมาภายหลังถูกตั้งกรรม-
การสอบสวนว่ากระทำผิดวินัย แล้วถูก
ลงโทษตัดเงินเดือนว่าไม่อยู่ในหลักเกณฑ์
ให้ทำได้ตามนัยข้อ ๙ แห่งกฎ ก.พ.
ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๑๙) จึงหารือว่า
กรณีนี้จะเบิกเงินเดือนที่ข้าราชการผู้นี้ได้
เลื่อน ๑ ชั้น ได้หรือไม่

ตอบ ตามข้อหารือข้าราชการผู้นี้มิได้ถูกตั้ง
กรรมการสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยมา
ก่อน และกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ.

๒๕๑๙) ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเลื่อน
ขึ้นเงินเดือนไว้ประการหนึ่งว่าข้าราชการ
ผู้ซึ่งจะได้เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี ใน
รอบปีที่แล้วมาจนถึงวันออกคำสั่งเลื่อน
ขึ้นเงินเดือนต้องไม่ถูกลงโทษทางวินัย
เว้นแต่โทษภาคทัณฑ์ ตามข้อ ๗ (๒)
แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕)
แต่กรณีนี้ไม่ทราบข้อเท็จจริงว่า
จังหวัด ก. ได้ออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือน
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๕ ให้
แก่ข้าราชการผู้นี้เมื่อวัน เดือน ปีใด ซึ่ง
ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าคำสั่งดังกล่าวออก
ก่อนวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๒๔ ซึ่งเป็น
วันที่กระทรวงมหาดไทยออกคำสั่งลงโทษ
ตัดเงินเดือน ก็ถือได้ว่าคำสั่งเลื่อนขึ้น
เงินเดือนถูกต้องแล้ว และมีสิทธิที่จะ
ได้รับเงินเดือนตามที่ได้เลื่อน

ข้อหารือ กรม ก. แจ้งว่าได้ส่งเลื่อนขึ้นเงินเดือน
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๕ ให้
แก่ข้าราชการในสังกัดผู้หนึ่งตั้งแต่วันที่
๑ ตุลาคม ๒๕๒๔ เป็นต้นไป ไปแล้ว
โดยคำสั่งลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๔
ต่อมาข้าราชการผู้นี้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรง
ตำแหน่งใหม่และได้รับเงินเดือนสูงขึ้น
ตามคุณวุฒิ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ กันยายน
๒๕๒๔ เป็นต้นไป จึงหารือว่า ตามกฎ

ก.พ. ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๑๙) จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงการเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการดังกล่าว โดยให้ได้เลื่อนชั้นเงินเดือนในตำแหน่งและอัตราเงินเดือนใหม่ได้หรือไม่

ตอบ

การเลื่อนชั้นเงินเดือนประจำปีเป็นการให้บำเหน็จตอบแทนความชอบแก่ข้าราชการที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยดีในรอบปีที่แล้วมา ตาม ม. ๖๒ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ส่วนการให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนสูงขึ้นตามวุฒินั้น เป็นสิทธิของข้าราชการที่จะได้รับตาม ม. ๓๗ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบกับ กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๘) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ดังนั้น กรณีตามข้อหารือจึงอาจแก้ไขคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๕ ของข้าราชการดังกล่าวเป็นได้ให้เลื่อนชั้นเงินเดือนในตำแหน่งและอัตราเงินเดือนใหม่นั้นได้

ข้อหารือ

จังหวัด ก. ได้มีคำสั่งให้ข้าราชการผู้หนึ่งประจำจังหวัดตาม กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๔

(พ.ศ. ๒๕๑๘) เพื่อปฏิบัติราชการเป็นการชั่วคราว ต่อมากรมเจ้าสังกัดได้มีคำสั่งให้ข้าราชการดังกล่าวพักราชการในระหว่างที่ประจำจังหวัดยังไม่ครบ ๖ เดือน จังหวัด ก. จึงหารือว่า จังหวัด จะต้องดำเนินการแต่งตั้งให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งเดิมเมื่อหมดความจำเป็นหรือครบกำหนดเวลา ๖ เดือน ที่มาประจำจังหวัดแล้ว หรือไม่ อย่างไร

ตอบ

ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดถูกสั่งให้ประจำกระทรวง ฯลฯ หรือประจำจังหวัดแล้วต่อมาถูกสั่งพักราชการในระหว่างที่ยังประจำส่วนราชการดังกล่าว ย่อมมีผลให้การประจำจังหวัดของข้าราชการผู้นั้นสิ้นสุดสภาพไป จึงไม่มีกรณีที่จะต้องแต่งตั้งให้ข้าราชการผู้นั้นดำรงตำแหน่งตามข้อ ๔ แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๔ (หน้าที่ ๑๘ อีก)

ความเห็นเพิ่มเติม จะสั่งให้ข้าราชการที่ถูกสั่งพักราชการตามปัญหา กลับเข้ารับราชการ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้ก็ต่อเมื่อผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่า ข้าราชการผู้นั้นมิได้กระทำผิด หรือกระทำผิดไม่ถึงกับจะถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก หรือไม่มีกรณีที่จะต้องออกจาก

ราชการด้วยเหตุอื่น ทั้งนี้ตาม ม. ๙๐ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

ข้อหารือ กรม ก. หรือว่า จะดำเนินการสั่งให้ข้าราชการในสังกัดดำรงตำแหน่งระดับ ๗ หรือระดับ ๘ ไปรักษาการในตำแหน่งอื่นที่จะขอความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง ได้หรือไม่

ตอบ การสั่งให้ข้าราชการพลเรือนไปรักษาการในตำแหน่งข้าราชการพลเรือน ตาม ม. ๖๐ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น มิใช่เป็นการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน การสั่งให้ข้าราชการไปรักษาการในตำแหน่งระดับ ๗ หรือระดับ ๘ จึงไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง

ข้อหารือ นาย ก. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งในกรม ข. ได้ถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัย เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๒๓ สอบสวนพิจารณาเสร็จเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๒๓ โดยกรม ข. เห็นว่า นาย ก. ไม่มีความผิด แต่โดยที่ นาย ก. ได้โอนไปรับราชการในกรุงเทพมหานครในตำแหน่งที่สอบแข่งขัน ได้ตั้งแต่วันที่ ๑

ธันวาคม ๒๕๒๓ กรม ข. จึงหารือว่าจะส่งเลื่อนชั้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๔ ให้ นาย ก. ได้หรือไม่

ตอบ

การเลื่อนชั้นเงินเดือนประจำปีให้แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งได้โอนไปรับราชการในส่วนราชการอื่นหลังวันที่ ๑ ตุลาคม โดยผู้บังคับบัญชาจะออกคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนให้ข้าราชการดังกล่าว ย้อนหลัง ไปตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคมนั้น ก.พ. ได้เคยพิจารณาและมีมติว่า ผู้บังคับบัญชาเดิมควรจะเป็นผู้ส่งเลื่อนชั้นเงินเดือนให้ แต่เนื่องจากกรณีเช่นนี้มีได้กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนชั้นเงินเดือน จึงเป็นการเลื่อนชั้นเงินเดือนนอกจากหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ซึ่งผู้บังคับบัญชาเดิมจะส่งเลื่อนชั้นเงินเดือนให้ ได้ก็โดยขอให้ ก.พ. พิจารณาอนุมัติเป็นการเฉพาะราย ดังนั้น หากกรม ข. จะเลื่อนชั้นประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๔ ให้แก่ นาย ก. กรม ข. ก็จะต้องเสนอ ก.พ. เพื่อพิจารณาอนุมัติให้ผู้บังคับบัญชาส่งเลื่อนชั้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการดังกล่าวเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย ตามนัยข้อ ๑๒ แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ๑๖

กฎหมายและระเบียบใหม่

ที่ สร ๐๒๐๓/ว ๒๔๓

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๒๔

เรื่อง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการและการจัดการประชุมของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๒๔

เรียน เลขาธิการ ก.พ.

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาระเบียบเกี่ยวกับเรื่องนี้

ด้วยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้เสนอร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการ และการจัดการประชุมของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๒๔ มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๒๔ ลงมติเห็นชอบด้วยและให้ดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำเสนอท่านนายกรัฐมนตรีพิจารณาลงนามในระเบียบดังกล่าวแล้ว ดังสำเนาที่ส่งมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง
(ลงชื่อ) ปลั่ง มีจุล
(นายปลั่ง มีจุล)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม

โทร. ๒๕๒๓๖๐๖

๔๖

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการ

และการจัดการประชุมของทางราชการ

พ.ศ. ๒๕๒๔

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการอนุมัติให้เดินทางไปราชการและการจัดการประชุมของทางราชการ คณะรัฐมนตรีจึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการ และการจัดการประชุมของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๒๔”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ เป็นต้นไป

ข้อ ๓ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับแก่ข้าราชการทุกประเภทและลูกจ้างของส่วนราชการ แต่ไม่รวมถึงข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา และลูกจ้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา กับข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของส่วนราชการในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่น ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ข้อ ๔ ให้ยกเลิกระเบียบ ข้อบังคับ มติของคณะรัฐมนตรี และคำสั่งอื่นใด ในส่วนที่กำหนดไว้แล้วในระเบียบนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ และให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ ๕ ในระเบียบนี้

“การเดินทางไปราชการ” หมายความว่า การเดินทางไปราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ รวมทั้งการเดินทางเพื่อเข้าร่วมการประชุมในประเทศ การประชุมในต่างประเทศ และการประชุมระหว่างประเทศ ในหน้าที่ราชการหรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่ราชการด้วย แต่ไม่รวมถึงการเดินทางไปรับราชการประจำในต่างประเทศ และการเดินทางตามระเบียบว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม และดูงาน ณ ต่างประเทศ

“การประชุมในประเทศ” หมายความว่า รวมถึงการสัมมนา การประชุมที่เรียกชื่ออย่างอื่น และการฝึกอบรมด้วย แต่ไม่รวมถึงการประชุมของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือการประชุมอื่นในลักษณะเดียวกัน และการประชุมประสานงานระหว่างส่วนราชการและหรือรัฐวิสาหกิจ

“การประชุมในต่างประเทศ” หมายความว่ารวมถึงการสัมมนา การประชุมที่เรียกชื่ออย่างอื่น การเจรจาธุรกิจ และการปฏิบัติงานอื่นใดด้วย

“การประชุมระหว่างประเทศ” หมายความว่า การประชุมซึ่งองค์การระหว่างประเทศจัดให้มีขึ้น และให้หมายความรวมถึงการประชุมที่รัฐบาลของประเทศหนึ่งประเทศใดจัดขึ้น โดยมีผู้แทนจากสองประเทศขึ้นไปเข้าร่วมประชุมด้วย

“องค์การระหว่างประเทศ” หมายความว่ารวมถึงองค์การระหว่างรัฐบาลและองค์การเอกชนระหว่างประเทศด้วย

“รัฐมนตรีเจ้าสังกัด” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีว่าการทบวง และหมายความรวมถึงนายรัฐมนตรีในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสำนักนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงด้วย

“ปลัดกระทรวง” หมายความว่า ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และปลัดทบวงด้วย

“อธิบดี” หมายความว่ารวมถึงหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรมด้วย แต่ไม่รวมถึงหัวหน้าส่วนราชการชั้นตรง

“หัวหน้าส่วนราชการชั้นตรง” หมายความว่า หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมซึ่งชั้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

“ผู้แทนรัฐบาล” หมายความว่า บุคคลซึ่งรัฐบาลไทยแต่งตั้งให้ ไปประชุมในประเทศ หรือต่างประเทศในนามของรัฐบาล

“คณะผู้แทน” หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งเดินทางไปร่วมประชุมในประเทศหรือต่างประเทศ โดยมีผู้ร่วมคณะคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะ

ข้อ ๖ ในการพิจารณาอนุมัติการเดินทางไปราชการ หรือการจัดการประชุมตามระเบียบนี้ ซึ่งมีค่าใช้จ่ายที่จะต้องเบิกจากเงินงบประมาณหรือเงินอื่นใดของทางราชการ ให้ผู้มีอำนาจอนุมัติพิจารณาในด้านการเงินก่อนด้วย

ข้อ ๗ ในกรณีที่มีข้อสงสัยว่าองค์การใดจะเป็นองค์การระหว่างประเทศตามระเบียบนี้หรือไม่ กิติ การเข้าร่วมประชุมเรื่องใดเป็นการเข้าร่วมประชุมในระดับผู้แทนรัฐบาล หรือคณะผู้แทนรัฐบาลกิติ ให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้วินิจฉัย

ข้อ ๘ การเดินทางไปราชการของนายกรัฐมนตรีทุกกรณี ให้อยู่ในดุลพินิจของนายกรัฐมนตรี

ข้อ ๙ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือผู้มีอำนาจตามระเบียบนี้ ได้มีคำสั่งให้ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้ใดเดินทางไปราชการ ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาได้อนุมัติการเดินทางตามคำสั่งนั้น และให้ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้นั้นรายงานผู้มีอำนาจตามระเบียบนี้ทราบด้วย

ข้อ ๑๐ ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้

การตีความและวินิจฉัยปัญหาตามวรรคหนึ่ง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจะขอความเห็นจากคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

หมวด ๑

การขออนุมัติเดินทางไปราชการ

ส่วนที่ ๑

การเดินทางไปราชการในราชอาณาจักร

ข้อ ๑๑ ภายใต้บังคับข้อ ๑๒ ให้ผู้บังคับบัญชาดังต่อไปนี้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติการเดินทางไปราชการในราชอาณาจักร

(๑) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล สำหรับการเดินทางของข้าราชการการเมืองทุกตำแหน่ง นอกจากรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการทบวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง เลขาธิการนายกรัฐมนตรี และผู้ช่วยเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

(๒) รัฐมนตรีเจ้าสังกัด สำหรับการเดินทางของปลัดกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการชั้นตรง เลขาธิการรัฐมนตรี และผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรี

(๓) ปลัดกระทรวง สำหรับการเดินทางของอธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด ข้าราชการและลูกจ้างทุกตำแหน่งในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานปลัดทบวง และสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี เว้นแต่ข้าราชการการเมือง

(๔) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการชั้นตรง สำหรับการเดินทางของข้าราชการและลูกจ้างทุกตำแหน่งในสังกัด

(๕) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับการเดินทางของข้าราชการและลูกจ้างในราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดนั้นทุกตำแหน่ง

ผู้มีอำนาจตามข้อนี้ จะมอบหมายหรือมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้ผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ เป็นผู้อนุมัติการเดินทางไปราชการในราชอาณาจักรแทนก็ได้

การเดินทางไปราชการในราชอาณาจักรของรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการทบวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และรัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้เดินทาง แต่ให้รายงานนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแล้วแต่กรณี เพื่อทราบก่อนการเดินทางด้วย

ข้อ ๑๒ ผู้มีอำนาจอนุมัติการเดินทางไปราชการในราชอาณาจักรของข้าราชการทหาร และข้าราชการฝ่ายตุลาการ ให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมหรือกระทรวงยุติธรรมกำหนด แล้วแต่กรณี

ส่วนที่ ๒

การเดินทางไปราชการต่างประเทศ

ข้อ ๑๓ ภายใต้บังคับข้อ ๑๔ และข้อ ๑๕ ให้ผู้บังคับบัญชาดังต่อไปนี้เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการเดินทางไปราชการต่างประเทศ

(๑) นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล สำหรับการเดินทางของรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการทบวง และข้าราชการการเมืองทุกตำแหน่ง นอกจากเลขานุการรัฐมนตรี และผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรี

(๒) รัฐมนตรีเจ้าสังกัด สำหรับการเดินทางของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง ปลัดกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการชั้นตรง เลขานุการรัฐมนตรี และผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรี

(๓) ปลัดกระทรวง สำหรับการเดินทางของข้าราชการและลูกจ้างทุกตำแหน่งในสังกัด กระทรวงหรือทบวง

(๔) หัวหน้าส่วนราชการชั้นตรง สำหรับการเดินทางของข้าราชการและลูกจ้างทุกตำแหน่ง ซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชา เว้นแต่ข้าราชการและลูกจ้างสังกัดราชบัณฑิตยสถาน

สำหรับการเดินทางไปราชการต่างประเทศของข้าราชการและลูกจ้างสังกัดราชบัณฑิตยสถาน ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือผู้ที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ

ข้อ ๑๔ การเดินทางไปราชการต่างประเทศของผู้แทนรัฐบาล คณะผู้แทนรัฐบาลหรือคณะผู้แทน ให้ผู้บังคับบัญชาดังต่อไปนี้เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ

(๑) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล สำหรับการเดินทางของผู้แทนรัฐบาล หรือคณะผู้แทนรัฐบาล เพื่อเข้าร่วมการประชุมในระดับรัฐมนตรี

(๒) รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสำหรับการเดินทางของผู้แทนรัฐบาลหรือคณะผู้แทนรัฐบาล เพื่อเข้าร่วมการประชุมในระดับต่ำกว่ารัฐมนตรี และการเดินทางของคณะผู้แทนซึ่งมิใช่คณะผู้แทนรัฐบาล

สำหรับการเดินทางเป็นคณะตาม (๒) ถ้าคณะผู้แทนประกอบด้วยข้าราชการหรือลูกจ้างสังกัดหลายกระทรวง ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของเจ้าของเรื่องในการเดินทางครั้งนั้นเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการเดินทางของผู้แทนทั้งคณะ แต่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้บังคับบัญชาของข้าราชการหรือลูกจ้างตามข้อ ๑๓ ซึ่งรวมอยู่ในคณะผู้แทนนั้นก่อน

ข้อ ๑๕ การเดินทางไปราชการต่างประเทศในประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ให้ผู้บังคับบัญชาดังต่อไปนี้เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ

(๑) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล สำหรับการเดินทางของรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี

(๒) รัฐมนตรีเจ้าสังกัด สำหรับการเดินทางของข้าราชการและลูกจ้างในสังกัด

ในกรณีที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเห็นว่า การเดินทางไปราชการต่างประเทศของข้าราชการและลูกจ้างตาม (๒) อาจเป็นปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสมทางด้านนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล ให้ส่งส่วนราชการเจ้าของเรื่องหรือกระทรวงการต่างประเทศก่อน

ข้อ ๑๖ การเดินทางไปราชการต่างประเทศรวมทั้งการไปราชการในอาณาเขตของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งประจำในต่างประเทศ และลูกจ้างของส่วนราชการในต่างประเทศ ผู้มีอำนาจตามข้อ ๑๓

จะมอบหมายหรือมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้หัวหน้าคณะทูต ผู้แทนถาวรประจำองค์การสหประชาชาติ หรือหัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศ เป็นผู้อนุมัติการเดินทางก็ได้

การเดินทางข้ามแดนเพื่อไปราชการในต่างประเทศซึ่งมีเขตติดต่อกันกับประเทศไทย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศนั้น มีอำนาจอนุมัติให้ข้าราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาคและลูกจ้างในจังหวัด ไปราชการในประเทศนั้นได้ครั้งหนึ่งไม่เกิน ๗ วัน ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการเดินทางดังกล่าวอาจเป็นปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสม ทางค่านโยบายต่างประเทศของรัฐบาล ให้หารือเอกอัครราชทูตไทยซึ่งประจำอยู่ในประเทศนั้นก่อน

การเดินทางข้ามแดนเพื่อไปราชการในต่างประเทศ ซึ่งมีเขตติดต่อกันกับประเทศไทยของข้าราชการในราชการบริหารส่วนกลาง ที่ไปปฏิบัติงานประจำในจังหวัดซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศนั้น ผู้มีอำนาจอนุมัติตามข้อ ๑๓ จะมอบหมายหรือมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติการเดินทางก็ได้ ทั้งนี้ ให้ถือปฏิบัติตามวรรคสองโดยอนุโลม

หมวด ๒

การขออนุมัติจัดการประชุมและเข้าร่วมการประชุมในประเทศ

ข้อ ๑๗ ส่วนราชการจะจัดการประชุมหรือร่วมเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมได้เฉพาะกรณีที่มีการประชุมนั้นเป็นประโยชน์แก่ราชการในหน้าที่ของส่วนราชการนั้น

ข้อ ๑๘ การจัดการประชุมซึ่งมิใช่การประชุมระหว่างประเทศ ปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดของเจ้าของเรื่อง เป็นผู้ที่มีอำนาจอนุมัติสำหรับการประชุมที่เป็นงานประจำ แต่ถ้าปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาเห็นว่าการประชุมดังกล่าวเป็นเรื่องนโยบายให้เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้อนุมัติ

การอนุมัติตามวรรคหนึ่ง จะอนุมัติเป็นการเฉพาะคราวหรืออนุมัติเป็นหลักการก็ได้

ข้อ ๑๙ การร่วมเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระหว่างประเทศ และการแต่งตั้งผู้แทนรัฐบาล คณะผู้แทนรัฐบาล หรือคณะผู้แทนเพื่อเข้าร่วมการประชุมระหว่างประเทศ ให้ผู้บังคับบัญชาดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีอำนาจอนุมัติ

(๑) นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลสำหรับการจัดการประชุมและการแต่งตั้งผู้แทนรัฐบาลหรือคณะผู้แทนรัฐบาลเพื่อเข้าร่วมประชุมในระดับรัฐมนตรี

(๒) รัฐมนตรีเจ้าสังกัด สำหรับการจัดการประชุมและการแต่งตั้งผู้แทนรัฐบาลหรือคณะผู้แทนรัฐบาลเพื่อเข้าร่วมการประชุมในระดับต่ำกว่ารัฐมนตรี หรือคณะผู้แทนซึ่งมิใช่คณะผู้แทนรัฐบาล

ข้อ ๒๐ เมื่อกระทรวงทบวงกรมใดเห็นว่าการประชุมที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจัดหรือร่วมจัดขึ้นเกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมนั้น อาจส่งข้าราชการหรือลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องเข้าร่วมการประชุมนั้นได้ตามความจำเป็น แต่ทั้งนี้จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาตามข้อ ๑๑

บทเฉพาะกาล

ข้อ ๒๑ ส่วนราชการใดได้รับอนุมัติในหลักการจากคณะรัฐมนตรี ให้จัดการประชุมได้ก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ ก็ให้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวต่อไปได้

ประกาศ ณ วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๒๔

พลเอก เปรม ติณสูลานนท์

นายกรัฐมนตรี

บริการและ สวัสดิการ เกี่ยวกับบ้านพัก ข้าราชการ

ดร. อมร รักษาสัตย์

เรื่องเดิม

๑. ปัจจุบันรัฐบาลถือหลักว่าบุคคลที่เข้ารับราชการ มีบ้านเรือนอยู่แล้วตามภูมิลำเนาที่แจ้งให้แก่ทางราชการ ดังนั้นเมื่อทางราชการส่งย้ายให้ข้าราชการผู้ใดไปปฏิบัติราชการในสถานที่อื่นนอกจากภูมิลำเนาเดิม ทางราชการก็จะจ่ายค่าเช่าบ้านให้ โดยมีรายละเอียดที่ได้ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยค่าเช่าบ้าน พ.ศ. ๒๔๘๓ การช่วยเหลือเรื่องค่าเช่าบ้านจึงเป็นบริการที่รัฐจะให้แก่ผู้ที่รัฐส่งไปปฏิบัติงานมิใช่สวัสดิการ

๒. ขณะนี้อัตราค่าเช่าบ้านเป็นเงินประมาณ ๒๐% ของเงินเดือน และมีข้าราชการอยู่ราว ๑๐% ที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกา ใช้เงินงบประมาณ ๓๖๐ ล้านบาทต่อปี

๓. นอกจากนี้ ทางราชการมีบ้านพักข้าราชการอยู่จำนวนหนึ่งทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ ข้าราชการฝ่ายปกครอง ทหาร ตำรวจ และระดับนักการภารโรงที่จะต้องคอยดูแลรักษาสถานที่

๔. จะเห็นได้ว่าหลักการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็คือ ทางราชการมีหน้าที่จัดหาบ้านพักให้แก่ข้าราชการทุกคน นอกจากผู้ที่รับราชการในภูมิลำเนาเดิม ซึ่งสมมุติว่ามีบ้านเรือนของตนเองอยู่แล้ว ส่วนผู้ที่ทางราชการไม่มีบ้านพักให้ ก็ให้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้

ปัญหา

๑. บ้านพักข้าราชการมีจำนวนน้อยและอยู่ในสภาพทรุดโทรมมาก รวมทั้งไม่มีเครื่องตก

แต่งบ้านตามสมควร ทำให้ข้าราชการต้องย้ายข้าวของใช้ประจำครอบครัวเป็นปริมาณมาก และทางราชการต้องเสียเงินค่าขนย้ายก้อนใหญ่ด้วย ขณะนี้ยังไม่ทราบจำนวนบ้านพักข้าราชการ แต่คาดว่าคงมีจำนวนไม่เกิน ๑๐% ของจำนวนข้าราชการทั้งหมด

๒. เรื่องค่าเช่าบ้านเป็นปัญหามาก เพราะทางราชการได้พยายามกักกันมิให้ข้าราชการที่ไม่มีบ้านเรือนเป็นของตนเองมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ เช่นข้าราชการสายครู และสายสาธารณสุข จึงมีข้าราชการมีสิทธิเบิกเพียง ๑๐% ของจำนวนข้าราชการทั้งหมด ทั้งนี้ ข้าราชการที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองมีประมาณ ๖๐%

๓. ข้าราชการประสบปัญหาทางด้านการครองชีพ เพราะว่ามีเงินเดือนน้อยและไม่มีบ้านพักหรือเบิกค่าเช่าบ้านไม่ได้ ก็ต้องหาที่อยู่อาศัยเองหรือเช่าบ้านอยู่เอง ทำให้เกิดความเดือดร้อนและไม่เป็นธรรมอย่างกว้างขวาง

ข้อเสนอแนะ

ก. แนวความคิดเดิมที่ทางราชการจะจัดหาที่พักให้แก่ข้าราชการทุกคนนั้น คงเป็นไปได้ เพราะปัจจุบันมีจำนวนข้าราชการทุกประเภทประมาณ ๑ ล้านคน แต่ได้รับความช่วยเหลือเพียง ๒ แสนคน (คือมีบ้านพักหรือมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน) โดยเหตุนี้ทางรัฐบาลจึงควรเปลี่ยนหลักการเสียใหม่

โดยใช้ ๒ หลักการ คือ หลักบริการและหลักสวัสดิการดังนี้

๑. หลักบริการ

ก. ใช้แก่ข้าราชการประเภทที่ต้องทำราชการตลอดเวลา ๒๔ ชั่วโมง เช่นข้าราชการทหาร ตำรวจ ข้าราชการฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ประเภทที่ต้องอยู่เวรยามหรือทำงานเป็นผลึก เช่น แพทย์พยาบาล บุคคลเหล่านี้ทางราชการจะต้องสร้างบ้านพักให้เพียงพอ หรือถ้าไม่มีบ้านพักให้ก็จะต้องให้เงินค่าเช่าบ้านเพื่อเช่าที่อยู่อาศัยใกล้สถานที่ทำงานเพื่อให้ความพร้อมเพื่อที่จะปฏิบัติราชการตลอดเวลาโดยทั่วถึงทุกคน

ข. ข้าราชการที่มีใช้บุคคลประเภทดังกล่าว แต่ทางราชการได้สร้างบ้านพักให้แล้วก็ให้สิทธิที่จะอยู่อาศัยต่อไปได้ โดยจ่ายค่าเช่าให้แก่ทางราชการประมาณ ๑๐% ของเงินเดือน และมีสิทธิที่จะเลือกใช้สวัสดิการเคหะสงเคราะห์อย่างใดอย่างหนึ่ง ที่จะกล่าวในข้อถัดต่อไป

๒. หลักสวัสดิการ

ใช้แก่ข้าราชการประเภทอื่นนอกจากที่กล่าวแล้วในข้อ ๑

ก. ทางราชการควรจัดระบบสวัสดิการให้โดยทั่วถึง โดยไม่คำนึงว่ามีที่อยู่อาศัยแล้วหรือยัง หรือมีภูมิลำเนาเดิมอยู่ที่ใด เพราะเหตุที่ข้าราชการทุกคนก็ควรจะมีโอกาสมีที่อยู่อาศัยเป็น

ของตนเอง และทางราชการไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้อง ให้บิดามารดาหรือญาติของข้าราชการต้องเสียสละที่อยู่อาศัยแก่บุตรหลานที่เป็นข้าราชการแต่อย่างใด

ระบบสวัสดิการช่วยเหลือที่อยู่อาศัยข้าราชการนี้ อาจจัดได้เป็น ๓ ประเภทคือ

๑) เงินช่วยเหลือค่าที่อยู่อาศัยซึ่งควรให้แก่ข้าราชการทุกคน เพื่อให้เป็นเงินช่วยเหลือค่าเช่าบ้าน หรือค่าปรับปรุงที่อยู่อาศัย สำหรับผู้ที่มิที่อยู่อาศัย โดยจ่ายให้ประมาณ ๕% ของเงินเดือนตลอดอายุราชการ

๒) เงินช่วยเหลือค่าผ่อนส่งที่อยู่อาศัยควรจ่ายให้แก่ผู้รับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี เป็นจำนวน ๑๕% ของเงินเดือน เป็นเวลา ๒๐ ปี

ผู้ที่ใช้สิทธิขอกู้ยืมตามข้อ ๒) แล้วไม่มีสิทธิขอเบิกเงินค่าช่วยเหลือตามข้อ ๑) ต่อไป

๓) เงินช่วยเหลือให้กู้ยืมซื้อที่อยู่อาศัยรัฐบาล ควรตั้งกองทุน เงินสะสม และสวัสดิการ ขึ้น (อาจใช้วิธีให้ข้าราชการจ่าย ๕% ของเงินเดือน รัฐบาลออกสมทบอีก ๕%) โดยจัดเป็นรูปรัฐวิสาหกิจหากออกผลเข้ากองทุน การให้กู้ยืมนี้อาจใช้วิธีใช้กู้เป็นจำนวนเท่ากับ ๑๘๐ เท่าของวงเงินสะสมประจำเดือน หรือ ๓๐ เท่าของเงินเดือน โดยคิดดอกเบี้ยต่ำและผ่อนส่งใช้คืนระยะยาว

หมายเหตุ ตัวเลขทุกตัวเป็นการประมาณการ

ประมาณการค่าใช้จ่ายตามข้อเสนอแนะ

๑. ค่าสร้างบ้านพักข้าราชการ รัฐบาลคงจะต้องสร้างบ้านให้เพียงพอแก่ข้าราชการประเภทที่ ๑ ซึ่งคาดว่าจะประมาณ ๒ แสนหน่วย (ขณะนี้คาดว่าจะมีงบประมาณ ๑ แสนหน่วย) แต่รัฐบาลจะได้เงิน ค่าเช่า บ้านพัก ของ ทาง ราชการ คืน จาก ข้าราชการประเภท ๒ ซึ่งคาดว่าจะมีประมาณ ๕ หมื่นหน่วย

๒. งบประมาณค่าช่วยเหลือที่อยู่อาศัยที่จะจ่ายให้แก่ข้าราชการทุกคน นอกจากผู้ที่อยู่ในบ้านพักของทางราชการ ซึ่งจะมีจำนวนประมาณ ๗๕๐,๐๐๐ (เจ็ดแสนห้าหมื่นคน) หรือ ๗๕% ของจำนวนข้าราชการทั้งหมด จะเป็นเงินประมาณปีละ ๑,๖๒๕ ล้านบาท (ปัจจุบันเงินเดือนของข้าราชการ ๑ ล้านคนตกประมาณ ๔๒,๐๐๐ ล้านบาท เพราะฉะนั้นเงิน ๕% ของข้าราชการ ๗๕% จึงเป็นเงิน ๑,๖๒๕ ล้านบาท) รัฐบาลจะจ่ายเงินนี้ลดลงตามสัดส่วนของข้าราชการที่ขอใช้สิทธิรับเงินช่วยเหลือค่าผ่อนส่งที่อยู่อาศัยและสิทธิขอกู้เงินซื้อที่อยู่อาศัย ๑๖

เล็ก ๆ น้อย ๆ เกี่ยวกับวินัย

เอกศักดิ์ ตรีกรณาสวัสดิ์

ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานวินัย มักจะมีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นเสมอ อาทิเช่น การสอบสวน คำสั่งลงโทษ การปรับบทความผิด การดำเนินการทางวินัยภายหลังที่ข้าราชการผู้นั้นพ้นจากราชการแล้วชอบหรือไม่ และจะทำได้หรือไม่ เพียงใด บางทีก็มีปัญหามากจนไม่อาจจะตัดสินใจได้ ต้องสอบถามมายัง ก.พ. บางกรณีเป็นปัญหาที่ยากซับซ้อนต้องใช้เวลามากในการวินิจฉัย ทำให้บางครั้งอาจจะไม่ทันเวลาและบางปัญหา ก.พ. ก็ได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้ว จึงเห็นว่าหากจะมีการนำมาเผยแพร่ก็คงจะเป็นประโยชน์บ้าง และจะได้ช่วยจัดปัญหาในทำนองเดียวกันของส่วนราชการอื่น ๆ ด้วย ซึ่งจะได้ทะยอยนำปัญหาและคำวินิจฉัยของ ก.พ. ในกรณีต่าง ๆ กันมาลงไว้โดยไม่ต้องเสียเวลาในการสอบถามอีก พร้อมกันนั้นก็จะได้แนะนำแนวทางการลงโทษของ ก.พ. มาลงไว้ด้วยเพื่อจะได้เป็นแนวทางการลงโทษของส่วนราชการที่จะสั่งลงโทษข้าราชการในสังกัดต่อไปด้วย

๑. **ถาม** อธิบดีกรมหนึ่งส่งพิกราชการข้าราชการในสังกัดกรณี ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับเหตุการณ์ เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ท่อมาข้าราชการผู้นั้นได้ยื่นขอกลับเข้ารับ

ราชการ เนื่องจากได้มีพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ ๔-๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ พ.ศ. ๒๕๒๑ ทำให้ไม่มีมติดินมัวหมองและไม่มีกรณีต้องออกจากราชการด้วยเหตุใด ๆ เช่นนี้ กรมจะต้องสั่งให้กลับเข้ารับราชการได้เลยหรือจะต้องพิจารณาสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเสียก่อน

ตอบ ปัญหาในทำนองเดียวกันนี้ ก.พ. ได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า เมื่อข้าราชการผู้นั้นได้รับนิรโทษกรรมตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยให้พ้นจากความผิดและความรับผิดชอบแล้วและไม่มีกรณี จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่น ผู้บังคับบัญชาที่จะต้องสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นกลับเข้ารับราชการ โดยไม่ต้องตั้งกรรมการขึ้นพิจารณาสอบสวนแต่อย่างใด (สำนักงาน ก.พ. ตอบข้อหารือกรมเจ้าท่าตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร ๐๗๐๙/๑๖๗๓๑๐ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๑ และตอบข้อหารือกรมศุลกากรตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ ๑๖๖๑๔/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๐๐)

ส่วนในกรณีที่เกิดการก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ระหว่างวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๒๔ ถึงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๒๔ นั้น พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบ เพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินระหว่างวันที่ ๓๑ มีนาคมถึงวันที่ ๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดไว้ต่างกัน เพราะว่าตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติว่า “การนิรโทษกรรมตามพระราชกำหนดนี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับนิรโทษกรรมในอันที่จะเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น และผู้ใดจะอ้างพระราชกำหนดนี้เพื่อให้ตนพ้นจากการถูกลงโทษทางวินัย หรือถูกดำเนินการเพื่อลงโทษทางวินัยอันเนื่องมาจากการกระทำที่ได้รับนิรโทษกรรมตามมาตรา ๓ มิได้” ดังนั้น หากมีข้าราชการพลเรือนเข้าไปเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ในครั้งนั้นแล้ว ผู้บังคับบัญชาที่ควรที่จะได้ดำเนินการ ไป ตามที่พระราชกำหนดนั้นวางไว้ ส่วนข้อเท็จจริงจะฟังได้หรือไม่เพียงใด เป็นเรื่องที่อยู่ในดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะวินิจฉัยสั่งการต่อไป

๒. ถาม การขอลาออกจากราชการจะต้องทำอย่างไร และการลาออกจะมีผลเมื่อใด ผู้บังคับบัญชาจะนำเหตุที่มีกรณี ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเรื่องอยู่ในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาทางวินัยมาเป็นเหตุขยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกได้หรือไม่

ตอบ บัญหาค. พ. ได้วินิจฉัยได้สรุปความไว้ว่าการขอลาออกจากราชการ ตาม มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น เป็นสิทธิของข้าราชการพลเรือนสามัญที่จะขอลาออกจากราชการเมื่อใดก็ได้ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ เมื่อได้รับหนังสือขอลาออกจากราชการของผู้ใต้บังคับบัญชาแล้วมีอำนาจที่จะขยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกไว้ได้ไม่เกิน ๓ เดือน นับแต่วันที่ขอลาออก หากครบ ๓ เดือนแล้ว จะขยับยั้งไว้ต่อไปอีกมิได้ เพราะการลาออกนั้นมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้วตั้งแต่วันที่ถัดจากวันครบกำหนดเวลาที่ขยับยั้ง

ในการขยับยั้ง ผู้บังคับบัญชาจะขยับยั้งไว้ได้ต่อเมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการเท่านั้น จะขยับยั้งไว้เพื่อการอื่น เช่น เพื่อดำเนินการลงโทษทางวินัยหาได้ไม่ เพราะมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งดำเนินการลงโทษข้าราชการที่มีกรณี ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้ แม้ผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้วก็ตาม เว้นแต่จะออกจากราชการเพราะตายเท่านั้น (หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร ๐๗๑๐/ว ๑๐ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๒๓) แต่ถ้าหากเป็นการขอลาออกจากราชการเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเพื่อสมัครรับเลือกตั้ง

นั้น ผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตการลาออกจะยับยั้งการลาออกหาได้ไม่ (สำนักงาน ก.พ. ตอกข้อหารือกระทรวงศึกษาธิการตามหนังสือที่ สร ๑๐๐๖/๑๓๒๗/๕๑ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๑๕)

๓. เงิน พ.ช.ค.

นายช่างได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการที่สถานเอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงปารีส นายช่างได้เดินทางไปรับตำแหน่งตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา โดยมีภรรยาและบุตรร่วมเดินทางไปด้วย และนายช่างได้เริ่มเบิกเงินเพิ่มพิเศษสำหรับข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ประจำอยู่ในต่างประเทศ (เงิน พ.ช.ค.) สำหรับตนเอง ภรรยาและบุตรตั้งแต่วันที่นั้นเป็นต้นมา ต่อมาอีกประมาณ ๖ เดือน ภรรยาและบุตรของนายช่างได้เดินทางกลับประเทศไทย และไม่ได้เดินทางกลับไปกรุงปารีสอีกเลย เพราะฉะนั้นนายช่างไม่สามารถจะหาที่เรียนให้แก่บุตรของตนได้ แต่นายช่างก็ยังคงเบิกเงิน พ.ช.ค. สำหรับภรรยาและบุตรของตนตลอดมา ทั้งที่ไม่มีสิทธิแต่อย่างใด เพราะระเบียบการเบิกจ่ายเงิน พ.ช.ค. กำหนดไว้ว่า ต้องเป็นกรณีที่ภรรยามาอยู่ด้วย และบุตรจะต้องไม่อยู่ในประเทศไทย จึงจะมีสิทธิเบิกเงิน พ.ช.ค. ได้ แต่นายช่างก็ไม่ได้แจ้งเรื่องนี้ให้ผู้บังคับบัญชาทราบ ต่อมาเมื่อมีผู้ร้องเรียนขึ้น นายช่างจึงรับนำเงิน พ.ช.ค. ที่เบิกไปโดยไม่มีสิทธิส่งคืนแก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว

ผลทางวินัยถึงที่สุด ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นว่า พฤติการณ์ของนายช่างที่ปกปิดไม่แจ้งเรื่องภรรยาและบุตร ของตนที่เดินทางกลับประเทศไทย ให้ผู้บังคับบัญชาทราบนั้น มีเจตนาทุจริตฉ้อโกงเงินของทางราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานประพฤติกู้ช่วยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๑ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ๑๘ และเรื่องนี้ได้มีมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือที่ สร ๐๔๐๓/ว ๒๕ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๒๔ ลงโทษสถานหนัก จึงเห็นควรลงโทษให้ออกจากราชการ นายกรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยกับมติ ก.พ. แล้วผู้บังคับบัญชาจึงได้สั่งเพิ่มโทษเป็นให้นายช่างออกจากราชการ จึงขอเตือนบรรดาเพื่อนข้าราชการที่โชคก็มีโอกาสไปปฏิบัติหน้าที่ราชการในต่างประเทศ ฟังระมัดระวังไว้ หากสงสัยให้ติดต่อสอบถามเสียก่อนจะดีกว่า

๔. หวยใต้ดิน

เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๓ นางอ้วนไม่เป็นอันปฏิบัติหน้าที่ราชการต้องคอยรับโผยสลากกินรวบพร้อมกับเงินจากเพื่อน ๆ ผู้หวังรวยทางลัดทั้งหลาย ต่อมาในเย็นวันนั้น ระหว่างเดินทางกลับบ้าน ตำรวจนอกเครื่องแบบก็ได้จับกุมและตรวจค้นตัวนางอ้วนที่แถวบางลำภู ปรากฏว่าพบโผยสลากกินรวบอยู่ในกระเป๋าถือ จึงได้นำตัวไปสถานีตำรวจนครบาลชนะสงคราม พนักงานสอบสวน ได้แจ้งข้อกล่าวหาว่าเล่นการพนันสลาก

กนิกรและทำการสอบสวน นางอ้วนให้การรับ
สารภาพทั้งในชั้นสอบสวนและชั้นศาล ผลคดีถึง
ที่สุดศาลแขวงพระนครเหนือพิพากษาว่า นางอ้วน
มีความผิดตามฟ้องให้ลงโทษจำคุก ๔๕ วัน ปรับ
๒,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอไว้ ๒ ปี

ผลทางวินัยถึงที่สุด ก.พ. พิจารณาแล้วเห็น
ว่าพฤติการณ์ที่นางอ้วนเป็นผู้เดินโทษสลากกนิกร
นั้นเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานประพฤติก
อย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๑ วรรคสอง แห่ง
พ.ร.บ. ๑๘ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติตามหนังสือ
ที่ น.ว. ๒๘๐/๒๔๘๘ ลงช ๒๕ ธ.ค. ๘๘ ให้
ลงโทษอย่างน้อยให้ออกจากราชการ นายกรัฐ
มนตรีเห็นชอบด้วยกับมติ ก.พ. แล้ว ผู้บังคับ
บัญชาจึงสั่งเพิ่มโทษเป็น ให้นางอ้วน ออกจากราช
การ จึงขอเตือนบรรดานักเลงหอยไต่ดินทั้งหลาย
พึงระวังตัวให้ดี หากเกิดเรื่องขึ้นแล้วไม่มีอะไร
ดีเลย โทษทั้งทางอาญา และทางวินัยด้วย

๕. ทำแท้ง

เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๒๓ นางแวว
ซึ่งรักสนุกเกิดท้องขึ้นมาโดยไม่มีใครยอมรับว่าเป็น

พ่อของเด็กในท้อง จึงไปติดต่อกับนางสวยซึ่ง
เป็นเจ้าของหน้าทีสาธารณสุขประจำศูนย์อนามัยแม่และ
เด็กที่บ้านพัก นางสวยตกลงรับทำแท้งให้โดยคิด
ค่าบริการ ๘๐๐ บาท หลังจากทำเสร็จแล้ว นาง
สวยก็ฉีดยาให้ ๑ เข็มและจ่ายยาให้นางแววไปกินที่
บ้าน ปรากฏว่านางแววเกิดตกเลือด ญาติจึงได้รับ
พาส่งศูนย์อนามัยแม่และเด็ก แพทย์ผู้ตรวจรักษา
ได้สอบถามนางแววและได้ความจริงว่า นางสวย
เป็นผู้ทำแท้งให้ ซึ่งนางสวยก็ยอมรับว่าเป็นความ
จริง

ผลทางวินัยถึงที่สุด ก.พ. พิจารณาแล้ว
เห็นว่ากรณีที่นางสวยทำแท้งให้นางแววเป็นความ
ผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานประพฤติกอย่างร้ายแรง
ตาม ม. ๘๑ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ๑๘ กว
ได้รับโทษถึงให้ออกจากราชการ นายกรัฐมนตรี
เห็นชอบด้วยแล้ว ผู้บังคับบัญชาจึงสั่งเพิ่มโทษ
เป็นให้นางสวยออกจากราชการ ๒

“เมื่อคนชั่วร้ายอยู่ในอำนาจหน้าที่ การทรยศก็ทวีขึ้น แต่คนชอบ

ธรรมจะมองดูความล้มจมของเขา”

สุภาษิต ๒๙ : ๑๖

แผนสำหรับ การวางแผน

พิพัฒน์ โกศลวัฒน์

เมื่อพูดถึง ความ ล้มเหลว ของการวางแผน ไม่ว่าจะในวงราชการหรือวงธุรกิจ เรามักจะได้ยินการ ชัดทอดถึงองค์ประกอบต่าง ๆ หลายประการที่เป็นสาเหตุของความล้มเหลว เช่น การสนับสนุนของฝ่ายบริหาร ความพร้อมในข้อมูล เทคนิคการวางแผน ทรัพยากร ระบบติดตามประเมินผล และอะไรอีกหลายอย่าง ตามแต่จะหยิบยกกันขึ้นมา แต่องค์ประกอบสำคัญอีกตัวหนึ่งที่เกี่ยวข้องในการวางแผนมักจะมองข้ามไปเสมอ โดยคิดว่ามันเป็นเพียงเปลือกที่หากความสำคัญอะไรไม่ได้

องค์ประกอบนี้ คือ “แผนสำหรับการวางแผน”

แผนสำหรับการวางแผนคือ เครื่องชีวิตตัวแรกที่จะบอกว่าการวางแผน หรือการกำหนด

โครงการแต่ละครั้งจะไปรอดหรือไม่รอด หรือรอดแล้ว ผลจะออกมาดีอย่างไรที่นักวางแผนต้องการหรือไม่

ฟังดู อาจเห็นว่า เป็นองค์ประกอบพื้นฐาน ที่ไม่น่าจะนำมาพูดอะไรกันมากมาย เพราะนักวางแผน หรือ หัวหน้างาน ทุกคน รู้จัก ค้นเคยดี อยู่แล้ว ถ้าจะเปรียบก็เหมือนแบบพิมพ์เขียวของการก่อสร้าง ซึ่งจำเป็นต้องทำให้เสร็จก่อนลงมือก่อสร้าง

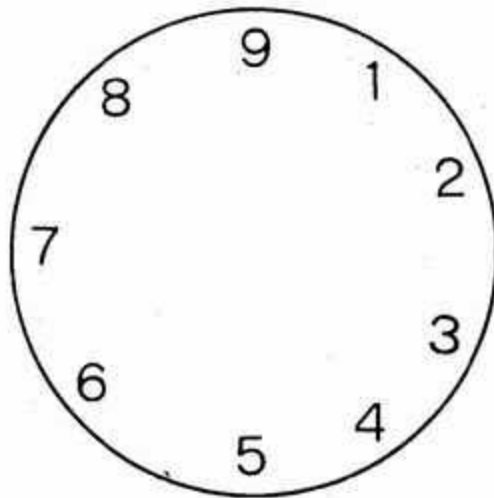
ทว่าโดยข้อเท็จจริง นักวางแผนที่ดี หัวหน้างานที่ดี มักจะล้มวางแผนสำหรับการวางแผนเสียเป็นส่วนใหญ่ เพราะเห็นว่าเป็นไม่จำเป็น ไหน ๆ กำลังจะวางแผนกันแล้ว ก็มุ่งความสนใจไปที่ขั้นตอนต่างๆ ในวงจรของการวางแผนเสียเลยทีเดียว โดยมีมักจะเริ่มทำงานกันตรงขั้นตอนที่หนึ่งเสมอ (ตามรูป)

ปรับแผน

ติดตามประเมินผล

นำแผนไปปฏิบัติ

อนุมัติแผน



กำหนดปัญหา/ความต้องการ

วิเคราะห์ข้อมูล

กำหนดทางเลือก

กำหนดวัตถุประสงค์

กำหนดกิจกรรม

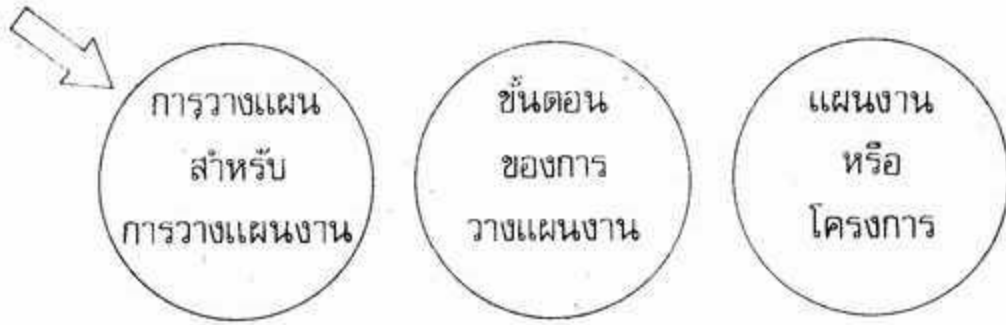
และทรัพยากร

หรือที่ไม่ดี ก็มักจะให้ความสำคัญเพียงผิวเผิน โดยจะจัดทำแผนสำหรับการวางแผนเพียงลวกๆ ไม่มีการวิเคราะห์และการกำหนดขั้นตอนที่รัดกุมและเหมาะสม แผนสำหรับการวางแผน จึงมีลักษณะเป็นเพียงข้อเสนอในการวางแผน หรือระเบียบวาระการประชุมแต่ละครั้งเท่านั้น ซึ่งจะไม่ช่วยฝ่ายบริหารหรือผู้ร่วมวางแผนได้เห็นภาพได้อย่างทะลุปรุโปร่ง

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏเช่นนี้ เราจึงมักจะพบความยุ่งยาก ความสับสนวุ่นวาย และความล่าช้าเสียเวลาในการวางแผนงานแต่ละครั้ง ซึ่งอาการเหล่านี้เอง เป็นเหตุทำให้การวางแผนใน

ทุกวงการ และทุกระดับการบริหารงาน กลายเป็นเรื่องน่าเบื่อหน่าย เรื่องปวดศีรษะและเรื่องหนักหัวใจไปเสียเกือบทั้งหมด และผลกระทบขั้นสุดท้ายก็คือ การทำงานของผู้คนในหน่วยงานนั้นขาดประสิทธิภาพ ขาดประสิทธิผลไปอย่างทีกล่าวขวัญกันอยู่เสมอ

จึงถึงเวลาที่นักวางแผน หรือหัวหน้างาน น่าจะลองให้ความสนใจกับสิ่งที่ตนเองคุ้นเคยอยู่แล้วเพิ่มขึ้น โดยหันมาเริ่มต้นกับสิ่งที่ควรจะเริ่มต้นจริงๆ ก่อนที่จะก้าวลึกเข้าไปสู่กระบวนการวางแผนที่เป็นงานหลัก



และขั้นตอนต่อไป^๕ คือสิ่งที่ช่วยให้เกิดแผนสำหรับการวางแผนงาน

๑. ประเมินสถานการณ์เกี่ยวกับการวางแผนภายในหน่วยงาน ว่า ที่ผ่านมากการวางแผนได้รับความสนใจ และประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด ที่ล้มเหลว^๖นั้นเกิดจากอะไร ข้อมูลต่างๆ ที่จะต้องใช้ในการวางแผนมีอยู่พร้อมหรือไม่ ถ้าไม่พร้อมจะหาได้จากแหล่งใด อะไรจะเป็นอุปสรรคบ้าง ตลอดจนทัศนคติของฝ่ายบริหารมีต่อเรื่องนี้เป็นอย่างไร ^{๕ ๖ ๗ ๘} **ทงนเพื่อเป็นพื้นฐานในการที่จะกำหนดรูปแบบองค์กร หรือ คณะผู้รับผิดชอบในการวางแผนได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ยกตัวอย่างเช่น ใครบ้างควรจะมีส่วนร่วม ใครควรจะเป็นผู้นำหรือประธานในคณะวางแผน และคณะวางแผนควรมีลักษณะหน้าตาอย่างไร เป็นต้น**

๒. หลังจากได้หยั่งเห็นสภาพการณ์ต่างๆ ในข้อ ๑ แล้ว ในขั้นต่อไป จะต้องแสดงให้เห็นเด่นชัดว่า การวางแผนงานในแต่ละเรื่องเป็นความจำเป็นที่สำคัญยิ่ง ^๕ ซึ่งจะส่งผลถึงฐานะของ

หน่วยงาน ^{๕ ๖} **ทงน เพื่อสร้างความสนใจ และผูกมัดให้นักบริหารระดับต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในองค์กรที่กำลังจะสร้างข**

๓. กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการวางแผนให้ชัดเจน โดยเฉพาะจุดความสำเร็จที่สำคัญ หรือ Key Result Area ในแต่ละขั้นตอนของแผนสำหรับการวางแผน ^{๕ ๖ ๗ ๘} **ทงน เพื่อจะเป็นเสมือนหลักหมุดที่จะตรวจสอบทิศทาง ที่ถูกต้องของการวางแผน**

๔. เมื่อเดินมาถึงจุดนี้ ^๕ ขั้นตอนที่สำคัญต่อไปก็คือการจំจกการในการวางแผน ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการวางแผนจะขึ้นอยู่กับ ^๕ ขั้นตอนนี้ นักวางแผนจะต้องอ่านสถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างถูกต้อง ^๕ จะต้องรู้ว่าจังหวะหรือโอกาสไหน ควรเสนอรูปแบบการวางแผนอย่างไร เพื่อให้งานสำเร็จ โดยได้รับการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจในการอนุมัติข้อเสนอ สูตรสำเร็จในการจัดองค์กรในการวางแผนที่สมบูรณ์นั้น ไม่มีใครเขียนไว้ ^{๕ ๖ ๗ ๘ ๙} **จึงเป็นเรื่องที่ทงนวางแผนจะต้องคอยค้นตัว**

กับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม หรือฝึก
ใหม่ Political Mind ด้วยตัวของตนเองอยู่เสมอ

๕. เมื่อผ่านขั้นตอนที่สำคัญในข้อข้างต้น
มาแล้ว สิ่งที่จะต้องเตรียมการต่อไปคือ การจัด
ระบบการวางแผน ภายใต้องค์กร ที่ได้รับความ
เห็นชอบ ระบบเหล่านี้ได้แก่ ขอบเขตของกลยุทธ์
และแผนปฏิบัติการ การบ่อนข้อมูลที่ต้องการ
กรอบเวลาของแผนและวงเงินงบประมาณ ตลอดจน
จนความสัมพันธ์เชื่อมโยงของโครงการต่าง ๆ ภายใน
แผนแต่ละระดับ

๖. เป็นขั้นตอนสุดท้าย และเป็นหัวใจ
ของการวางแผน สำหรับการวางแผน คือ การจัด
ทำปฏิทินการวางแผนงาน ปฏิทินหรือตารางเวลา
การทำงานนั้น จะเป็นเครื่องมือในการควบคุม
ให้การวางแผนเดินไปตรงจุด และทันเวลาที่

กำหนด โดยเฉพาะการวางแผนสำคัญ ๆ ที่มีผู้
เกี่ยวข้องและการใช้จำนวนมาก ปฏิทินการวางแผน
งานยังมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

ทั้งหมดที่นำเสนอ เป็นเพียงแนวความคิด
กว้าง ๆ ที่พยายามจะสรุปออกมาเป็นขั้นตอน
เพื่อเป็นข้อสังเกตสำหรับนักวางแผน หรือหัวหน้า
งาน ว่าการวางแผนถึงจะมีคุณอนันต์ต่อการ
บริหารงานเพียงไร แต่ถ้าตัวของมันเองปราศจาก
การวางแผนที่ดีมีระบบแล้ว การวางแผนก็จะไม่
สามารถสร้างคุณประโยชน์อะไรได้ จึงขอฝากให้
ลองหันกลับมาทบทวนว่า เราได้มองข้ามขั้นตอน
พื้นฐานในการวางแผนไปบ้างหรือไม่

ถ้ายังเผลอมองข้ามไป ก็อาจที่จะเริ่ม
ต้นใหม่ เพื่อไปสู่ความสำเร็จของการวางแผน
ยิ่งขึ้น ๑๖

ตาบอด-ตาดี

หมูนกจ้อง มองเท่าไร ไม่เห็นฟ้า
ถึงฝูงปลา ก็ไม่เห็น น้ำเย็นใส
ไส้เดือนมอง ไม่เห็นดิน ที่กินไป
หนอนก็ไม่ มองเห็นคูด ที่คูดกิน

คนทั่วไป ก็ไม่ มองเห็นโลก
ต้องทุกข์โศก หงุดหงิด อยู่นิจสิน
ส่วนชาวพุทธ ประยুক্তธรรม ตามระบิล
เห็นหมดสิ้น ทุกสิ่ง ตามจริงเอย

พุทธศาสนิกบุ

แก๊งค์คิด

จากสถาบันพัฒนาข้าราชการ
พลเรือน

ทางปลอดภัย

“...ทำอะไรอย่างซื่อตรง ก็เหมือนกับการขับรถไปตามเส้นทางที่ตรง ย่อมจะถึงเร็วและถึงโดยปลอดภัย ถ้าทำอะไรอย่างคดโกง ก็เหมือนกับการขับรถไปตามเส้นทางที่คดโกง จะถึงช้าและเสี่ยงอันตราย...”

ที่กล่าวข้างต้นนี้ เป็นใจความที่พอจะจับความได้จากการฟังพระบรมราโชวาท พระราชทานแก่นักเรียนทุนเล่าเรียนหลวงซึ่งเข้าเฝ้า ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๒๔

พระบรมราโชวาทข้างต้นนี้ ฟังง่าย เข้าใจง่าย ยิ่งคิดยิ่งเห็นจริงเห็นจัง

ลองนึกภาพของจริงดูก็ได้ อย่างเช่น เราจะไปบางแสน แต่ก่อนนี้เมื่อหลายปีมาแล้ว เราต้องขับรถไปทางปากน้ำ ต้องเลี้ยวโค้งมรณะหลายต่อหลายโค้ง มีข่าวรถคว่ำในเส้นทางสายนี้แทบทุกสัปดาห์ จากกรุงเทพฯ ไปบางแสน ต้องใช้เวลา

เดินทางประมาณชั่วโมงครึ่ง แต่เดี๋ยวนี้ เรามีถนนสายตรงไปทางบางนา ขับรถจากกรุงเทพฯ ไปประเดี๋ยวเดียวไม่ถึงชั่วโมงก็ถึงบางแสนแล้ว และไม่ถ้อยมีอุบัติเหตุรถคว่ำเหมือนการไปทางปากน้ำ นึกถึงตัวอย่างนี้แล้ว ก็เห็นจริงเห็นจังว่า การขับรถไปตามเส้นทางที่ตรง จะถึงเร็วและถึงโดยปลอดภัย ถ้าขับรถไปตามเส้นทางที่คดโกง จะถึงช้าและเสี่ยงอันตราย จริงตามพระบรมราโชวาทดังกล่าวข้างต้น

ที่นี้ หันมาดูการดำเนินชีวิตของคนเราบ้าง ชีวิตของคนที่ดำเนินมาอย่างคดโกง จะปรากฏเป็นชีวิตที่เต็มไปด้วยอันตรายและไม่ยั่งยืน

บางท่านอาจแย้งว่า ผู้ดำเนินชีวิตอย่างคดโกงบางคนยังทรงความเป็นเจ้าพ่ออย่างทรงงอยู่ได้ก็มี

ก็มีบ้าง ไม่ใช่ไม่มีเสียเลย คนที่ดำเนินชีวิตอย่างคคิโกงบางคนยังยืนหยัดทรงความเป็นเจ้าพ่ออย่างทรงอยู่ แต่ว่าเขายืนอยู่อย่างไรเราหาได้สังเกตเขาไม่ เราเห็นเขาแต่การแสดงออกภายนอก เราหาได้เห็นพื้นฐานภายในใจของเขา ไม่ว่าเขายืนอยู่ด้วยความมั่นใจสบายใจหรือเปล่า

เปล่าเลย เขาจะยืนอยู่ในสภาพกึ่งพระบรมราชาว่าทในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรแก่ผู้สำเร็จการศึกษาจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๒๐ ว่า

“..... ผู้ที่ปฏิบัติการบนพื้นฐานอันกลอนแคลนเช่นนี้ ย่อมไม่มีความมั่นใจสบายใจ มีความเกรียคหรือเกรงเกรียคอยู่ตลอดเวลา เปรียบเหมือนคนที่ยืนอยู่บนพื้นดินเลน หรือในเรือที่โคลง ย่อมทรงตัวหรือขยับตัวอย่างเห็นคเห็น้อยเมื่อยล้าแสนล้าบาก เพราะต้องคอยเลี้ยงตัวมิให้ล้มคว่ำอยู่ตลอดเวลา....”

แน่นอน ผู้ดำเนินชีวิตอย่างคคิโกงมา ถึงจะทรงตัวอยู่ได้ ก็อยู่อย่างไม่มั่นใจ ไม่สบายใจ มีความเกรียคอยู่ตลอดเวลา ต้องคอยระแวงระวังประคองตัวอย่างเห็นคเห็น้อยเมื่อยล้าแสนล้าบาก ต้องคอยเลี้ยงตัวมิให้ล้มคว่ำอยู่ตลอดเวลา

หันมามองทางข้าราชการพลเรือนเรา ใครๆ เขาคอยวาดภาพพจน์ให้เป็น “มาเฟีย” บ้าง “คอร์รัปชัน” บ้าง จะจริงอย่างที่เขาวาหรือเปล่า

ก็ต้องยอมรับว่า ที่เป็นจริงอย่างเขาวานั้น ก็มีอยู่บ้าง แต่ที่คคิโกงมีมากกว่า

ถ้าจะหยิบยกมากล่าว เฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีจำนวนประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ คนเศษ โดยไม่นับข้าราชการประเภทอื่นและพนักงานรัฐวิสาหกิจมาเหมารวมเป็นข้าราชการพลเรือนด้วยแล้ว ข้าราชการพลเรือนสามัญที่สร้างภาพพจน์เป็น “มาเฟีย” หรือ “คอร์รัปชัน” นั้น แม้จะมีคคิโกงน้อย คนคคิโกงมากกว่า แต่ปลาของเคียวกันถ้าเน่าไปสักตัวสองตัว ก็จะพลอยให้ตัวอื่นเหม็นไปด้วยทั้งของ

ก็ตัวไหนเล่าที่เป็น “ปลาเน่า”

ไม่มีใครอยากเป็นปลาเน่า เพราะปลาเน่าเป็นปลาที่เหม็น และรังแต่จะเปื่อยละลายหายสูญไปในเร็ววัน ไม่คงทนยืนนาน คนคอร์รัปชันเป็นคนทีเหมือนปลาเน่า มีแต่จะเน่าและเปื่อยเสื่อมสลายไปในไม่ช้า

มาเฟียเล่า จะเป็นภูมิคุ้มกันผู้คอร์รัปชันที่มันคงถาวรแคไหน? อิทธิพลทางพรรคพวกก็คิ อิทธิพลทางการเมืองก็คิ อิทธิพลทางการเงินก็คิ จะเป็นปัจจัยสนับสนุนและคุ้มกันผู้คอร์รัปชันได้ตลอดกาลละหรือ

คอร์รัปชันและมาเฟีย มันเป็นทางคคิโกงที่คคิเียนยากและเต็มไปคคิ้วยอันตราย เช่นนี้ ควหรือที่ใครจะเลือกคคิ.....คคิเดินไปสู่อนาคตอันไม่มั่นคงไม่แน่นอน และที่แน่ที่คคิสุดก็คคิคือ คคิเดินไปสู่จุดคคิหมายปลายทางทีไม่สบายใจไปตลอดชีวิต

ใครๆ ก็ไม่ชอบให้ถูกตราหน้าว่าเป็นพวกคอร์รัปชัน ใครๆ ก็ไม่ชอบให้ถูกเรียกวาพวก

มาเพีย แต่ถ้าเราทำอย่างที่เขาว่า ถ้าเราเป็น
อย่างที่เขาเรียก เราก็ห้ามไม่ให้เขาว่า ห้ามไม่ให้
เขาเรียกอย่างนั้นไม่ได้ ถ้าเราไม่ทำอย่างที่เขาว่า
ถ้าเราไม่เป็นอย่างที่เขาเรียก เราก็จะไม่ร้อนใจ
เราจะสามารถยืนหยัดยืนอย่างมั่นใจ สนิทใจ
และสบายใจได้ว่าเราไม่ใช่พวกนั้น

คนที่ทำอะไรรอคดโกงไว้ เป็นคนที่มึนแผล
กติกตัว

คนที่มึนแผล จะต้องทำอะไรรักษาความ
ระแวงระวัง เพื่อไม่ให้แผลกระทบกับสิ่งใดเข้า
เพราะจะเจ็บและจะเป็นแผลใหญ่ขึ้น จึงทำอะไรรักษา
ด้วยความยากลำบากตลอดเวลา แผลจะเป็นจุด
อ่อนให้ถูกกระทบ ถูกเผาถูกสะกิดให้รำคาญอยู่
ตลอดเวลา แผลจะเป็นจุดต่างให้คนอื่นเขามองใน
ทางไม่ดีอยู่เสมอ แผลจะเป็นจุดด้อยให้มีทางที่
คนเขาหยิบยกมาอ้างทับถม เมื่อจะเปรียบเทียบแข่ง
ขันกับคนอื่น

แผล จากการคดโกง แม้ว่าอาจปกปิด
ไม่ให้คนทั่วไปเห็นได้ แต่ถึงอย่างไรก็ต้องมีคนรู
จนได้ มีคนรู้แน่ ๆ อย่างน้อยที่สุดก็ตัวเองคนหนึ่ง
ละที่รู้แน่ ๆ ซึ่งโดยธรรมชาติในส่วนตัวแห่งจิต
สำนึกจะทำให้ตัวเองมีความรู้สึกไม่สบายใจอยู่ตลอด
เวลา และถ้าการคดโกงนั้น เป็นเรื่องที่ได้รับความ
ประโยชน์จากผู้ใดคนหนึ่ง หรือทำให้ผู้ใดคนหนึ่งได้ประ
โยชน์อันมิชอบมิควร ก็คนที่ให้ประโยชน์หรือได้
รับประโยชน์อันมิชอบมิควรนั้น อีกคนหนึ่งละที่รู้
แน่ ๆ และเมื่อรู้แล้ว ก็เป็นธรรมชาติของคนทั่ว

ไปที่ปีคอะไรไว้ไม่ค่อยอยู่ เก็บอะไรไว้ในใจคน
เดียวไม่ได้ ชอบที่จะบอกเล่าให้คนอื่นเขารู้ต่อไป
อีก บางคนก็บอกความลับให้คนอื่นรู้เพราะสนิท
สนมกัน ไว้ใจกัน คนสนิทสนมไว้ใจกัน ก็จะมี
คนสนิทสนมไว้ใจกันต่อไปอีก จึงบอกต่อ ๆ
กันไปจนในที่สุดก็รู้กันทั่ว เข้าทำนองที่เขาพูด
อย่างลือเลือนว่า “ปิดกันให้เข็ดไป” นั่นละ
บางคนก็บอกความลับให้คนอื่นเขารู้ เพราะอยาก
จะโอ้อวดว่าตัวเอง สามารถจะขออภิสิทธิ์จาก
เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ หรืออยากจะทำตัวเป็นผู้ใกล้
ชิดผู้ใหญ่ในวงราชการ บางคนก็บอกความลับให้
คนอื่นเขารู้เพื่อช้อบให้คนอื่นดำเนินตามบ้าง จึง
เป็นที่แน่นอนว่า การคดโกงที่คิดจะทำอย่างลับ ๆ
ไม่มีใครรู้แน่ ๆ จะต้องรู้แน่ ๆ แม้จะหาหลักฐาน
มันคงไม่ได้ ก็จะต้องเป็นแผล ทำให้เป็นคนมีแผล
เป็นจุดอ่อน จุดต่าง จุดด้อย ไปจนได้

แผลมักจะเป็นผลที่เกิดขึ้นจากเคราะห์ร้าย
และจะเป็นเหตุให้เคราะห์ร้ายต่อไปอีก เพราะจะ
เป็นที่ถูกกระทบอยู่ร่ำไป

คนปกปิดไว้ไปจึงไม่มีใครอยากเป็น
แผล ก็แล้วข้าราชการอย่างเรา ๆ เล่าเป็น
คนปกปิดมิใช่หรือ จะรณาแผลใส่ตัวด้วย
การคดโกงไปทำไม

ข้อตรง ไว้ดีกว่า เพราะว่าเป็นหนทางที่
จะทำให้เป็นที่สบายใจและปลอดภัยทุกเมื่อ ไม่มี
แผลให้ต้องระวัง ไม่มีจุดต่างให้ใครเขามอง ไม่

มีจุดอ่อนให้ถูกกระทบ ไม่มีจุดค้อยให้ใครเขาทัณฑ์ม จะทำอะไรได้ตามหลักการที่ควรจะเป็น โดยไม่ต้องระแวงระวังเป็นวัสน์หลังหระอัย

“ชอกกินไม่หมด คดกินไม่นาน” ใครไม่ทราบเขียนข้อความนี้ไว้ที่ปืมน้ำมันแห่งหนึ่ง ขอยกมาอ้างเพราะเห็นจริงเห็นจังว่า ถ้าปืมน้ำมันใดปลอมน้ำมันขายให้ลูกค้า พอลูกค้ารู้เข้า ก็จะไม่มาเติมน้ำมันที่ปืมนั้นอีกต่อไป แต่มยังบอกเล่าให้เพื่อนฝูงทราบต่อ ๆ กันไปอีก ในที่สุดก็จะมีใครมาเติมน้ำมันที่ปืมนั้น ก็เป็นที่แน่นอนว่าปืมน้ำมันนั้นต้องล้มเลิกกิจการ นั่นคือ “คดกินไม่นาน” เช่นเดียวกันพ่อค้าที่ส่งสินค้าไปขายต่างประเทศ จะเป็นแบงก์มันสำปะหลัง ข้าว แร่ หรืออะไรก็ตาม ถ้าซื้อตรงส่งแก่ของจริง คุณภาพตรงตามที่ตกลงกัน ก็จะค้าขายกันได้นาน ถ้าใครเอาของอื่นหรือของที่ไม่ได้คุณภาพตามมาตรฐานปลอมปนส่งไปขายให้เขา ก็จะต้องเลิกซื้อขายกันแค่นั้น เขาจะไม่รับซื้ออีกต่อไป จึงเป็นความจริงที่ว่า “ชอกกินไม่หมด คดกินไม่นาน”

ข้าราชการเราก็เช่นกัน ถ้าใครปฏิบัติหน้าที่โดยซื่อตรง ก็จะมีเงินเลี้ยงชีพไปตลอดชีวิต เข้าทำนองที่ว่า “ชอกกินไม่หมด” ถ้าใครปฏิบัติหน้าที่โดยคดโกง อาจต้องออกจากราชการโดยไม่มีบำเหน็จบำนาญ เข้าทำนอง “คดกินไม่นาน”

ข้าราชการอย่างเรา ๆ ทุกคนที่ทำงานอยู่ทุกวันนี้ ต่างก็ทำอยู่ด้วยความหวังที่จะให้ตนมี

ความเจริญ มีความก้าวหน้า แต่วิถีทางเดินไปสู่ความเจริญและความก้าวหน้า นั้น ไม่ค่อยจะมีใครบอก ไม่ค่อยจะมีใครแนะนำให้พอเชื่อถือได้ ให้เป็นที่มั่นใจว่าสามารถยึดถือเป็นทางปฏิบัติที่ได้ผลอย่างแน่นอน จึงยังมีบางคนหลงเดินในทางคดทางโกง โดยคิดว่าเป็นทางลัดไปสู่ความเจริญและความก้าวหน้าโดยเร็ว หาได้คิดไม่ว่านั่นคือทางอันตรายที่ไม่ปลอดภัยและไม่มั่นคง

ก็คงจะมีผู้อยากทราบว่ ใครเล่าสามารถแนะนำทางเดินของข้าราชการที่จะไปสู่ความเจริญความก้าวหน้าให้เป็นที่เชื่อถือได้ ขอแนะนำว่า ผู้ที่สมควรเชื่อถืออย่างยิ่ง ซึ่งจะสามารถแนะนำทางเดินไปสู่ความเจริญ ความก้าวหน้าของข้าราชการ ก็คือพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระประมุขแห่งราชการของเรานี้เอง

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงแนะนำทางเดินไปสู่ความเจริญ ความก้าวหน้าไว้ในพระราชดำรัส ซึ่งพระราชทานแก่คณะชมรมผู้ค้าทรายที่เข้าเฝ้าเมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๒๒ ว่า

“...ถ้าอยากได้ความเจริญ ความก้าวหน้า ความยุติธรรม ก็จะต้องทำงานนั้นด้วยความสามารถเต็มที่ ด้วยความตั้งใจ ด้วยความรู้ และด้วยความบริสุทธิ์ใจ สุจริตใจ...”

และทรงพระราชทานพระบรมราโชวาทในพิธีพระราชทานปริญญาบัตร ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๒๐ ว่า

“.....” การที่จะทำงานให้สัมฤทธิ์ผลที่พึงปรารถนา คือที่เป็นประโยชน์และเป็นธรรมด้วยนั้น จะอาศัยความรู้แต่เพียงอย่างเดียวมิได้ จำเป็นต้องอาศัยความสุจริต ความบริสุทธิ์ใจและความถูกต้องเป็นธรรมประกอบด้วย เพราะเหตุว่าความรู้นั้นเป็นเหมือนเครื่องยนต์ที่ทำให้รถยนต์เคลื่อนไปได้ประการเดียว ส่วนคุณธรรมดังกล่าวเป็นเหมือนหนึ่งพวงมาลัยหรือหางเสือ ซึ่งเป็นปัจจัยที่นำพาให้รถยนต์ดำเนินไปถูกทางด้วยความสวัสดิ์ คือปลอดภัยจนบรรลุถึงจุดหมายที่พึงประสงค์....”

จึงพอจับใจความโดยสรุปได้ว่า หนทางที่ข้าราชการจะเดินไปสู่ความเจริญและความก้าวหน้าโดยปลอดภัยนั้น ก็คือ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อตรง ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อตรงที่ว่านี้ จะประกอบด้วยปัจจัย ๓ คือ

- ความสุจริตใจ
- ความบริสุทธิ์ใจ
- ความถูกต้องเป็นธรรม

ถ้าข้าราชการผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อตรง ก็คือด้วยความสุจริตใจ ด้วยความบริสุทธิ์ใจ และด้วยความถูกต้องเป็นธรรม ดังกล่าวนั้นแล้ว ก็จะเป็นผู้ได้ประกอบกรรมดี ซึ่งจะต้องได้รับผลดีดังพุทธภาษิตที่ว่า

“ทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว”

อาจมีผู้บางคนด้วยความท้อใจว่า “ทำดีมาตั้งนานแล้ว ไม่เห็นได้ค้ำศักดิ์เท่าใดเลย”

เกี่ยวกับเรื่องนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสพระราชทานแก่คณะชาวพุทธ แขวงห้วยขวาง เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๑๘ ว่า

“...ถ้าเราทำกรรมดี ทำต่อไป อย่าไปท้อใจว่าทำดีเท่าไร ๆ ไม่เห็นได้อะไรเลย หารู้ไม่ว่าต่อไปนะไม่แน่ บางทีภายในวินาทีเดียวกันก็ได้แล้ว....”

บางคนอาจคิดมากไปว่า เราทำดีคนเดียว คนอื่นเขาไม่ทำดีด้วย จะได้ผลได้ประโยชน์อะไร รังแต่จะเสียเปรียบคนอื่นเขา ขออย่าได้คิดเกียวก้นในการทำดี และถือเอาการได้เปรียบเสียเปรียบก้นในการทำชั่ว เช่นนั้นเลย เพราะถ้าคิดเช่นนั้นทั้งประเทศจะไม่มีใครทำดี ประเทศชาติก็จะไปไม่รอด แล้วเราคนในชาติจะอยู่รอดได้อย่างไร การทำความดีนั้น ทุกคนทำได้ ไม่ต้องเกียวก้น ไม่ต้องแย่งกัน ไม่ต้องคอยกัน ดังพระบรมราโชวาทในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรแก่ผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๑ และพระราชดำรัสพระราชทานแก่คณะอาสาสมัครบรรเทาสาธารณภัย เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๒๑ ว่า

“....การทำความดีนั้น สำคัญที่สุดอยู่ที่ตัวเอง ผู้อื่นไม่สำคัญ และไม่มี ความจำเป็นอันใดที่จะต้องเป็นห่วง หรือต้องรอคอยเขาด้วย....”

“...ความดีไม่ต้องแย่งกัน ความดีทุกคนทำได้ เพราะความดีทำแล้วก็ดี ตามคำว่า ดีที่หนึ่ง ฉะนั้น ถ้าช่วยกันทำดี ความดีนั้นก็ใหญ่โต จะยิ่งดีเยี่ยม...”

เมื่อเราได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อตรงแล้ว ก็จะได้ผลดีสนองตอบ อย่างน้อยก็จะได้ผลทางจิตใจ กังพระบรมราชาโชวาทพระราชทานแก่คณะผู้พิพากษา เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๑๘ ว่า

“.....ทำแล้วจะมีการตอบแทนอยู่ที่ตัวเอง นับถือตัวเองได้ว่าเป็นผู้ที่สุจริต บริสุทธิ์....”

เพราะฉะนั้น เราข้าราชการทั้งหลาย มาเดินในทางปลอดภัยกันดีกว่า คือ เดินทางตรง ปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อตรง เพื่อความเจริญและความสบายใจของแต่ละคนไปตลอดกาล การตั้งใจปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อตรง เป็นการเดินในทางที่ปลอดภัยอย่างแน่นอน ไม่มีอะไรที่ควรสงสัย ไม่มีอะไรที่ควรระอ เราต้องทำกันเดี๋ยวนี้ กังพระบรมราชาโชวาทที่พระราชทานแก่ คณะข้าราชการ พ่อค้า ประชาชน จังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๑๒ ว่า

“...ถ้าไม่ทำเดี๋ยวนี้ ไม่มีวันหน้าที่จะทำ ถ้าทำเสียวันนี้ วันหน้าจะสบาย....” ๑๖

หลงตัว ลืมตัว

“อนึ่ง ความหลงทักกล่าวข้างต้น มีลักษณะเป็นความง่วงงุนเคลิบเคลิ้มเป็นต้นนั้น เป็นความหลงที่เป็นนิรันดร์ของจิตที่พึงระงับได้ด้วยสมาธิ ยังมีความหลงที่สำคัญยิ่งขึ้นไปกว่า คือ หลงตัว ลืมตัว มีความอวดดีว่าตนเก่ง ซึ่งเกิดขึ้นจากความประมาทไม่ใช้ปัญญา ฉะนั้น ผู้ที่เห็นโทษของความหลงตัว ลืมตัว จึงควรรู้จักใช้ปัญญากับทั้งสติรักษาจิตของตนไว้ให้ดีเป็นนิตย์ มิให้หลงไหลไปในลาภ ยศ สรรเสริญ สุข ในโลกทั้งหลาย เพราะจะทำให้หลงตัว ลืมตัว เป็นอันตรายต่อความดีทุกอย่าง เมื่อได้อะไร มีลาภ เป็นต้น ก็ให้รู้ว่า ได้สิ่งที่มีเกิดมีดับ เมื่อมีการได้ก็ต้องมีการเสีย มีการประจวบก็ต้องมีการพลัดพราก แม้ชีวิตร่างกายของคน เมื่อได้มากก็ต้องเสียไปในที่สุด เมื่อมีปัญญา รู้ความจริง เมื่อได้ลาภยศ เป็นต้นมา ก็จะไม่หลงไหลในสิ่งทั้งปวงเหล่านี้ จะไม่หลงตัว ลืมตัว และจะใช้ลาภยศ เป็นต้นในทางที่ถูก เพื่อประโยชน์สุขแก่ตนเองและผู้อื่น เมื่อถึงคราวจะเสียก็ไม่เสียใจ ไม่ทำลายตัว จะสามารถรักษาความดีและจิตใจให้มีความสงบ มีสุข ได้อย่างสม่ำเสมอ”

สมเด็จพระญาณสังวร

วันข้าราชการพลเรือน

๑ เมษายน.....วันข้าราชการพลเรือน

หลาย ๆ ท่านคงจะทราบกันดีอยู่แล้วเกี่ยวกับความเป็นมาของวันข้าราชการพลเรือน แต่ขอกล่าวให้ทราบอีกครั้งเพื่อสำหรับบางท่านที่อาจจะยังไม่ทราบ หรือหลาย ๆ ท่านที่เพิ่งจะก้าวเข้ามาสู่แวดวงของข้าราชการพลเรือน

....เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๒ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๗๑ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกได้เริ่มบังคับใช้ โดยวางหลักการให้มีการเลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพตามระบบคุณธรรม (Merit System) และ หลักการนี้ยังคงใช้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่อ ๆ มา จนกระทั่งบัดนี้ และเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๒๒ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้มีสาส์นถึงข้าราชการพลเรือนทั้งหลาย ซึ่งมีใจความตอนหนึ่งว่า “อาจถือได้ว่า วันที่ ๑ เมษายน เป็นวันข้าราชการพลเรือน”

จากวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๒๒ เป็นต้นมา กระทรวงทบวงกรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือน ก็ได้ยึดถือเอาวันที่ ๑ เมษายน เป็นวันข้าราชการพลเรือน และได้ร่วมกันจัดงานเป็นประจำทุกปี เพื่อให้ข้าราชการและประชาชนได้ทราบถึงบทบาทและหน้าที่ของข้าราชการในการเป็นผู้ให้บริการ เสียสละ และอุทิศเวลาเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม และเพื่อให้ข้าราชการมีทัศนคติ ขวัญ และกำลังใจที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความซื่อสัตย์ เข้มแข็งและอดทน เพื่อประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศ รวมทั้งเพื่อให้วันข้าราชการพลเรือน วันที่ ๑ เมษายน เป็นวันที่มีความหมายอยู่ในความทรงจำ และเป็นที่ยอมรับของข้าราชการและประชาชนทั่วไป

โดยที่ปี ๒๕๒๕ นี้ เป็นปีแห่งการสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี การจัดงานวันข้าราชการพลเรือน ก็จะได้จัดให้สอดคล้องกับงานดังกล่าวด้วย โดยจะมีการจัดกิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับพระราชกรณียกิจ ในการบริหารราชการของพระมหากษัตริย์ในมหาจักรีบรมราชวงศ์ เพื่อให้ข้าราชการและประชาชนทราบหลักการบริหารราชการของพระมหากษัตริย์ และเป็นการน้อมรำลึกถึง

พระมหากษัตริย์คุณในสมเด็จพระมหากษัตริย์ราช
แห่งมหจักรีบรมราชวงศ์ทุกพระองค์ นอกจากนี้
จะได้มีการเสนอเรื่องเกี่ยวกับวิวัฒนาการของระบบ
ข้าราชการฝ่ายพลเรือนในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐
ปี และข้าราชการตัวอย่างในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์
๒๐๐ ปีด้วย ทั้งนี้เพราะข้าราชการพลเรือนเป็น
ผู้มีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศให้เจริญก้าวหน้า
มาจนทุกวันนี้

นอกจากกิจกรรมที่เกี่ยวกับการเฉลิมฉลอง
กรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปีแล้ว ในปี ๒๕๒๕

ยังมีกิจกรรมที่น่าสนใจอีกหลายประการ โดยแต่ละ
กิจกรรมจะเน้นถึงการเสริมสร้างจริยธรรมของข้าราชการ
เป็นหลัก ทั้งนี้เพื่อสนองนโยบายการพัฒนา
กำลังคนของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคม
แห่งชาติฉบับที่ ๕ ด้วย

งานวันข้าราชการพลเรือน วันที่ ๑ เมษายน
๒๕๒๕ นี้ จะมีขึ้นที่โรงละครแห่งชาติ ระหว่าง
วันที่ ๑-๓ เมษายน ซึ่งสำหรับรายละเอียดและ
ผลคืบหน้าในการเตรียมงานจะได้เสนอให้เพื่อนข้าราชการ
ทราบในโอกาสต่อไป ๑๖

“คนที่ไม่ถูกคิดเตียนเลย
หรือได้รับการสรรเสริญโดยส่วนเดียว
ในอดีตก็ไม่เคยมีมาแล้ว
ในอนาคตก็จักไม่มี
ในปัจจุบันนั้นก็ไม่มี”

พระธรรมบท

ความโกรธ

ดร. ระวี ภาวิไล

ผมได้รับเชิญให้มาพูดเรื่องความโกรธ เป็นเวลา ๒๐ นาที เรื่องนี้ผมก็ต้องเอาเองว่า ประสงค์จะให้พูดอะไร เพราะว่าไม่ได้บอกให้ชัดเจนว่าให้มาแสดงความโกรธให้ดู แล้วก็บอกว่าความโกรธเป็นอย่างนี้ๆ ทำให้เกิดความสบายอย่างนี้ๆ ทำให้เกิดความเสียหายอย่างนี้ๆ ตามแบบวิทยาศาสตร์ หรือว่ามายั่วให้ท่านโกรธ แล้วให้ท่านรู้ในตัวของท่านเองว่าเป็นอย่างไร ผมเอาความเป็นเรื่องที่เนื่องจากท่านมีความสนใจในเรื่องการฝึกฝนจิตใจ เพราะฉะนั้นก็คงจะอยากได้ทราบถึงเคล็ดหรือกุศโลบายที่จะพิจารณาศึกษาเรื่องความโกรธ แล้วหาหนทางระงับ เพราะเหตุที่กล่าวกันว่าความโกรธนี้เป็นของไม่ดี ทำให้เมื่อก่อนว่าความโกรธเป็นของไม่ดี ถ้าหากว่าฟังตามที่เป็นคำสอนของทางพระพุทธศาสนา เขาบอกว่ากิเลสของคนเรานั้นมีแยกจำแนกได้เป็น ๓ ประการ คือ ความโลภ ซึ่งรวมราคะด้วย ความโกรธ และความหลง

กิเลสหมายความว่าอย่างไร ท่านให้คำจำกัดความว่าเป็น สิ่งที่ทำให้จิตเศร้าหมอง เพราะฉะนั้นถ้าเราอยากให้อารมณ์ของเราไม่เศร้าหมอง เราก็ไม่ยอมมีความโลภ ความโกรธ ความหลง แต่ในขณะเดียวกัน เราก็เพียงบอกกันว่าเราเป็นมนุษย์ปุถุชน จะไม่ให้มีความโลภ ความโกรธ ความหลงนั้นเป็นไปไม่ได้ เพราะฉะนั้นเราก็ดำเนินการโลภต่อไป ความโกรธต่อไป ความหลงต่อไป แล้วเราก็บอกว่าเราเป็นปุถุชน ข้อเสนอว่าเราควรจะลดหรือจำกัดความโลภ ความโกรธ ความหลง นี้กับข้อที่ว่าเราเป็นปุถุชนนี้ เราจะประนีประนอมได้อย่างไรในชีวิตของเรา เรื่องก็เห็นจะเป็นว่าในแง่อันนี้ก็เป็นมติส่วนตัว ผมเองนั้นคิดว่าสิ่งใดที่มนุษย์เราทำไม่ได้ พระพุทธเจ้าท่านได้สอนตามทีหลังจากที่ท่านได้ตรัสรู้แล้ว ตอนนั้นอายุของท่านก็ ๓๕ ปี ท่านได้อุทิศสัจใช้เวลาที่เหลือของชีวิตของท่านตั้ง ๔๕ ปี ท่องเที่ยวไป ไม่เคยอยู่ห้องแอร์อย่างนี้ และก็ที่จริงท่านก็มักจะไม้อยู่ใน

ศักราชใหญ่ๆ คว้าเข้าไป ถ้าพูดภาษาธรรมดาก็คือ
ท่านนอนกับคิน กินกับทราย ท่องเที่ยวไปเพื่อจะ
ประกาศให้คนทั้งหลายทราบว่า ในคนทั้งหลายนี้
มีศักยภาพที่จะเอาชนะความทุกข์ในชีวิต เอาชนะ
ความเศร้าหมองในชีวิต ที่เรียกว่ากิเลสได้ ถ้าตั้งอก
ตั้งใจตั้งใจเด็ดขาดที่จะทำการฝึกฝนตัวเอง ท่าน
ประสาทให้เราเชื่ออย่างหนึ่ง เขากล่าวกันว่า
พุทธศาสนานี้ไม่ใช่ศาสนาของความเชื่อ เป็น
ศาสนาของเหตุผล แต่ที่จริงมีความเชื่อ ความเชื่อ
ที่สำคัญที่สุดเห็นจะเป็นความเชื่อในความสามารถ
ของมนุษย์เราที่จะแก้ปัญหาของเราเอง โดยไม่ต้อง
พึ่งพิงอำนาจภายนอก แล้วตัวอย่างที่ปรากฏเฉพาะ
หน้าของผู้ที่ได้พบเห็น พระพุทธเจ้าท่านก็คือตัว
พระพุทธเจ้าเอง ซึ่งเดิมท่านเป็นปุถุชนเหมือนคน
ทั้งหลาย ไม่ว่าคนในรุ่นหลังนี้จะเอาสิ่งซึ่งคิดมัน
เอาเอง หรือเรื่องนิยายไปประกอบกับการเล่าถึง
ชีวิตท่านปานใด แต่สิ่งที่เราชัดเจนก็คือ ท่านเคย
เป็นมนุษย์ธรรมดาซึ่งมีความทุกข์ รู้จักความสุข
รู้จักความทุกข์ รู้จักมีกิเลสตัณหา แต่ว่าด้วยความ
พากเพียร คว้าความตั้งใจจริงของท่าน ท่าน
สามารถจะเอาชนะสิ่งซึ่งเป็นค้ำถ่มในชีวิตของท่าน
ได้ และอันที่ท่านมาช่วยสั่งสอนก็คือ ท่านมา
บอกว่าในมนุษย์ทุกคน มีความสามารถที่จะทำเช่น
นั้นได้ ศรัทธาอันนี้เป็นศรัทธาหรือความเชื่อที่
ควรจะมี คือศรัทธาหรือความสามารถของความ
เป็นมนุษย์เราที่จะต่อสู้ ที่จะพัฒนาตัวเอง ที่จะ
สร้างตัวเองให้เป็นผู้พ้นจากปัญหาในชีวิตของเราได้

นี้ผมเสียเวลามา ๕ นาทีเป็นอาร์มภทไป
ที่นั่นจะขอพูดเรื่องที่ได้รับมอบหมายให้มาพูด เอา
เฉพาะเรื่องความโกรธ ความโกรธเป็นปัญหาอัน
หนึ่งของเรา เราอาจจะรู้จักทุกคน รู้จักความโกรธ
และถ้าเราไม่รู้จัก ประเดี๋ยวเรายั่วด้วยกัน ก็อาจ
ชัดเจน ไปในใจของเราเอง ที่จริงแล้ว การพิจารณา
แก้เรื่องความโกรธโดยไม่แก้เรื่องความโลภ ไม่แก้
ความหลงนั้นเป็นไปได้ เพราะสามอย่างนี้ กิเลส
ทั้งสามอย่างนี้มีความสัมพันธ์กันอยู่ สัมพันธ์กัน
อย่างไร สิ่งที่เป็นวัตถุแห่งความโลภของเรา เมื่อ
มันมีใครเขามาตั้ง มาฉวย มาแย่ง มาทำลาย
ความโกรธมันเกิดขึ้นที่ เพราะฉะนั้นเป็นวัตถุแห่ง
ความโลภ มันเป็นวัตถุแห่งความโกรธ และที่จริง
มันก็เป็นวัตถุแห่งความหลงมาก่อนที่มันจะเป็นวัตถุ
แห่งความโลภ หรือความโกรธ สมมุติว่าเรามีของ
สิ่งหนึ่งซึ่งเราได้หามา รักษาไว้ และใช้ประโยชน์
จากมันได้ ผมใช้มันมาตั้งเป็นปีๆ ผมก็เกิดความ
สัมพันธ์ พุดง่าย ๆ ว่าผมก็รักมัน คำว่ารักของผม
คงไม่ได้หมายความว่าผมปรารถนาให้มันมีความสุข
แต่เป็นความรู้สึกว่าผมมี ผมพึ่งมัน แล้วผมก็มี
ความภาคภูมิใจ ทั้งหมดเป็นเรื่องของผมทั้งนั้น
ไม่ใช่เรื่องของมันเลย ที่ผมเรียกว่าผมรักมัน แล้ว
เรารักอะไรต่ออะไร เรามักจะนึกในแง่ไหน อีก
๒-๓ วันเป็นวันวาเลนไทน์ หนุ่ม ๆ สาว ๆ ก็จะ
ประกาศความรักต่อกัน ผมก็ตั้งปัญหาอยู่ในใจว่า
เราประกาศอะไรกันแน่ แล้วเราก็ควรจะพิจารณา
ดูว่าเราประกาศอะไร เวลาเราบอกว่าเรารักอะไร

เอาละในเมื่อมีใครมาหยิบฉวยของผมไป เมื่อผม
ล้มวางไว้ ผมกลับเข้ามา มันหายไปซะแล้ว ผม
เกิดความขุ่นใจขึ้น ผมเกิดความขัดใจขึ้น เพราะ
อะไร เพราะผมให้คุณค่าของสิ่งเหล่านั้น และคุณค่า
ของสิ่งนั้นมีต่อผม สิ่งซึ่งเป็นตัวสำคัญ คือ ผม
คือข้าพเจ้า คือสิ่งที่ท่านเจ้าคุณพุทธทาสบอกว่า
ตัวกู ตัวอิตตาของมนุษย์

เราเกิดมาในโลกซึ่งเราถือเอาตัวเราเป็น
ศูนย์กลางของสิ่งทั้งหลาย โลกทั้งโลกที่เรามอง
เป็นโลกที่เรามองไปจากแง่ของสิ่งที่เราเรียกว่าตัว
ตนของเรา และตัวตนอันนั้นมีมีความต้องการ
นานาประการ ถ้าได้ตามที่ต้องการก็พอใจ ถ้าไม่
ได้ก็ขัดใจ ความขัดใจอันนี้เป็นความโกรธ เพราะ
ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าศูนย์กลาง จุดอ่อนที่สร้างให้เกิด
ความโลภ ความโกรธ ความหลงนี่คือการรวม
ศูนย์เป็นตัวเป็นตน การรวมศูนย์เป็นตัวเป็นตน
เขาใช้คำว่า มโนทัศน์ ผมพยายามเสมอในการ
พูดที่ไหน พยายามจะไม่ใช้คำที่ส่งเข้ามาจากนอก
ประเทศ แต่ว่าบางครั้งมันก็จำเป็น เพราะว่าเรา
อยู่ในช่วงนี้ เราถูกอิทธิพลนอกประเทศครอบงำ
มาเป็นร้อยๆ ปี มโนทัศน์เพื่อจะให้หลายท่านที่เป็น
คนสมัยใหม่เข้าใจ ภาษาฝรั่งเขาใช้คำว่า concept
มโนทัศน์ของความเป็นตัวตนของเราแรง เป็นสิ่ง
ที่สร้างขึ้นมาคือคำบรรพ์ คำว่าตักคำบรรพ์ คือ
ตั้งแต่เกิด และก็ถูกสั่งสอนให้มีความเป็นตัวตน
มันอาจมาก่อนเราคิดหรือก็ไม่ก็ไม่ทราบ ถ้าเช่นนั้น
เราก็จะต้องเถียงกันว่า มีชีวิตก่อนเกิดแล้วมีชีวิต

หลังตายไหม เอาเป็นว่าตั้งแต่เราเริ่มเกิดขึ้นมา
ระบบของสังคม ระบบของการศึกษา มันช่วยให้
เราสร้างมโนทัศน์ของความเป็นตัวตน ก่อนข้าง
จะหนาแน่นขึ้นมากขึ้น ในการที่เราเรียนในห้องก็
ถูกสั่งสอนให้แข่งกัน ใครที่ได้รางวัลศึกรู้ก็มัก
จะชมเชยเสียจนหน้าบานไป คนไหนเรียนไม่ค่อย
จะศึกรู้ก็มักจะเสียสติกับถมอะไรเหล่านั้น ซึ่งผมเห็น
ว่าเป็นระบบการศึกษาซึ่งก่อให้เกิดตัวตนรุนแรง
เกินจำเป็นไป แทนที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือ
ร่วมใจกัน แม้แต่ตั้งแต่ในห้องเรียน แต่สิ่งทั้งหมด
เหล่านั้นเป็นรากฐานสำคัญของการที่เรามีความโกรธ
ผมรับภาระมาพูดๆ ที่เรียกว่าการพูดระยะสั้น
ไม่สามารถบรรยายขยายความอะไรต่ออะไรได้มาก
มายพอ แต่ว่าก็ลองดูว่ากระโดดจากความคิด
อันหนึ่งไปสู่อีกอันหนึ่ง แล้วท่านจะนำไปคิดปะติด
ปะต่อได้ เราลองนึกดูซิว่าสิ่งที่เป็นแก่น แล้วทำ
ให้เราโกรธก็คือความรู้สึกเป็นตัวเป็นตน แล้วรู้สึก
ว่าตัวตนมันแสนจะสำคัญ มันเป็นเจ้าของแล้วมัน
อยากจะเป็นเจ้าของอะไรสารพัด มันมาถือเอา
ความเป็นเจ้าของสิ่งหลายสิ่งในโลกนี้ทั้งๆ ที่วันหนึ่ง
จะรู้ว่ามันไม่ได้เป็นเจ้าของอะไรเลย แม้แต่ว่า
ที่เป็นร่างกายของตัวเองก็ไม่สามารถจะยึดมันไว้ได้
มันก็ต้องเป็นไปตามธรรมชาติ ที่ความรู้สึกเป็น
ตัวเป็นตนอันนี้ ถ้าถูกละเมิดจะเกิดปฏิกิริยาทันที
ปฏิกิริยาของการถูกละเมิดนั้นก็คือความโกรธ เพราะ
ฉะนั้น ถ้าใครเขาบอกว่านายคนนั้นไม่ใช่ออย่างนั้น
นางสาวนั้นไม่ใช่ออย่างนั้น มาซุบซิบกันก็เป็นการ

ละเมิดตัวตนของเรา เราไม่สามารถจะถอยออกไป
จากตัวตนของเราได้ในสภาพธรรมดา เราหัด
หัวเราะเยาะความเป็น ความไม่ได้ความของเรา
เพราะฉะนั้นถ้าใครเขามาบอกว่า เราไม่ได้ความ
อย่างนั้นอย่างนี้ เราคิดว่าเราได้ความเสมอ เวลา
เรามองดูกระจกที่ไรเราเห็นคนที่หล่อที่สุด คนที่
สวยที่สุด ยิ้มกับเราอย่างมีเสน่ห์ที่สุดเสมอ เพราะ
ฉะนั้นใครเขามาทำลายภาพพจน์อันนั้นมันก็จะละเมิด
ความมีตัวตนของเรา เพราะเราไม่เคยหัดจะคิดว่า
ที่เรามองเห็นในกระจกนั้นเป็นฝ่ายทำที่ฝั่งซากสัตว์
ไม่รู้จักเต็ม เป็นตน เราไม่เคยหัดคิด แส่นจะเชื่อ
ไม่รู้จักอะไรหลายอย่างที่ควรจะรู้ เช่นไม่รู้ว่าจะ
ตายวันตายพรุ่ง เดินออกไปอาจจะเป็นลมตายก็ได้
เราคิดว่าเราจะอยู่ค่าฟ้า เราคิดว่าเราจะเป็นเจ้า
ของทุกสิ่ง เราคิดว่าเราจะมีความสำเร็จ เราจะ
ต้องวิ่งออกไปข้างหน้าเพื่อนของเรา คนที่อยู่ข้าง
ทำงานข้างๆ เรา เราจะต้องดีกว่า และเมื่อเราถูก
ละเมิดมันก็เป็นธรรมดา มันมีความโกรธ แล้วเรา
ก็ไปเรียนรู้ว่า เราจะต้องเป็นคนดีที่ไม่รู้จักโกรธ
เวลาเขาตำรา เราทำยิ้ม แต่ในใจมันเคียดปุดๆ
แล้วก็เอาไปฝันว่า เราสามารถจะเนียนคอเขาได้
ในฝัน ทั้งๆ ที่รุ่งขึ้นเช้า เราก็ยิ้มกับเขา

มันเป็นเทคนิคที่ทางวัฒนธรรมที่สอนให้เรา
ระงับความโกรธ โดยสร้างทำเป็นไม่โกรธ เรา
โกหกตัวเองไม่ได้ และสมมุติว่าเราโกหกตัวเอง
เองได้ เราสร้างทำเป็นนักบุญที่โกรธไม่ได้ เรา

อาจจะเป็นโรคประสาทได้ในวันหนึ่ง เพราะฉะนั้น
มันก็ไม่ใช่ว่าข้อเสนอแนะของผมที่ว่าให้ทำใจดี บาง
ครั้งเราหัดแผ่เมตตา นั่งสมาธิในตอนค่ำหรือใน
ตอนเช้า สัตว์ทั้งหลายทั้งสิ้นจึงเป็นสุข เป็นสุขเกิด
ประเดี๋ยวผิมาอาจจะแนะนำให้นั่งสมาธิ แผ่เมตตา
พอเราออกไปเดินย่านการค้า มีคนเป็นลมเป็นแล้ง
เราเกิดคิดว่าเราจะช่วยเขาดีหรือไม่ดี หรือเราจะ
รีบกลับบ้าน มีห่วงทางบ้านอยู่ ตัวแผ่เมตตา มัน
หายไปเสียทางไหนหมด ทุกคนเราชุกะลาชั้นขอ
เราก็เกิดสงสัยว่ารวยแล้ว มาหลอกเรา หรือเปล่า
แทนที่เราจะคิดว่าแบ่งกันใช้มั่ง ขนาดแบ่งกันใช้
เรามี ๑๐๐ บาท เราก็ให้สัก ๕๐ สตางค์ อะไร
อย่างนั้น มันมีปัญญาอยู่เสมอว่าที่เราทำใจ เรา
บอกเราเป็นชาวพุทธ แล้วเราแผ่เมตตาให้ เราบอก
ว่าคนที่แผ่เมตตาทั้งหลาย จะดีก็เป็นสุข จะหลับ
ก็เป็นสุข เราแผ่เมตตาเพื่อให้เราเป็นสุข หรือเรา
แผ่เมตตาเพราะว่าที่จริงเรารักคนที่เขาเป็นมนุษย์
เรารู้สึกว่าเขาเท่ากับเรา แล้วเขาควรแก่การสนใจ
เท่ากับเรา หรือว่าเขาแผ่เมตตาเรา จะได้เป็นสุขๆ
นอนเป็นสุข ตื่นเป็นสุข ไม่มีอันตรายใดๆ มา
แผ้วพาน เพราะว่าเราแผ่เมตตาเป็นเกราะป้องกันตัว

นี่ก็เป็นข้อคิดที่เมื่อเราจะพยายามพิจารณา
เรื่องความโกรธ ผมคิดว่าการที่เราจะตัดความโกรธ
นั้น คงจะไม่ใช่เราควบคุมไว้ เพราะการควบคุมไว้
มันลงไปสู่ระดับไร้สำนึกแล้ว วันหลังมันจงเวร

อย่างที่ผมว่ามันอาจจะประสาทได้ ที่จริงแล้วเราสนใจตัวเราเอง อยากให้ตัวเองเป็นนักบุญ หรือ เรายิ้มอยู่ไม่รู้จักโกรธจนเขาชมว่าเราไม่รู้จักโกรธ แล้วเราจึงแค้นเมตตาอย่างนั้น ผมก็รู้สึกอับอายที่จะแนะนำ ผมรู้สึกวาทที่แท้นั้นเรื่องของการที่เราจะไม่โกรธ เราจะต้องเป็นผู้มีความรัก ถ้าเราจะเป็นผู้มีความรักแล้ว เราจะต้องลดศูนย์กลางที่ว่าตัวตนของเราให้มากที่สุด ถ้าเราจะลดศูนย์กลางตัวตนของเราให้มาก เราต้องหักหมั่นพิจารณาว่าตัวตนที่ยึดมั่นถือมั่นนั้นมันมีจริงหรือไม่จริง ก้อยๆ รู้ไปแล้วย่ออย่างลัวว่าจะสำเร็จมรรคผลนิพพานประเดี๋ยวจะเคล็ดเลยไป ไม่อยู่เป็นผู้เป็นคนกับเขา เป็นพระอรหันต์บุคคลไป ไม่เห็นจำเป็นจะต้องกลัว ข้อเท็จจริงในชีวิตนั้น พระพุทธเจ้าท่านสอนแล้ว เราก็ควรจะรับความจริง เพราะฉะนั้นให้เราแสดงว่าความยึดในตัวในตนที่ว่า เรามีตัวมีตนนั้นมันอยู่ตรงไหน ถ้าหากว่าจะเอากันถึงแก่นเลย ก็คือว่าเรายังลดตัว ลดตนลงได้เท่าไร เราก็ไม่มีตัวตนที่จะถูกกระทบกระเทือน เมื่อไม่มีตัวตนที่จะถูกกระทบกระเทือน ความโลภ โกรธ หลง ก็จะลดลงเอง

ผมว่าไทยโบราณเขารู้เรื่องนี้มานานแล้ว เรามั้งเอื้อนเกิดในวัฒนธรรมที่ไปรับการศึกษาจากต่างประเทศมากมายเกินไป เราเลยลืมยุคนั้น ร้อยปีมานี้ผมว่าอย่างนั้น สมัยก่อนนั้นเราคิดปากว่า **อนิจจัง ทุกขัง อนัตตา** ไม่ว่าอะไร ไม่ว่าได้

เผชิญความสุขก็ดี เผชิญความทุกข์ก็ดี ในชีวิตนี้ติดปากติดใจเลย ทุกอย่างนั้นไม่เกี่ยวกับสภาวะชีวิตที่เรามาพบ มันแปรไป ที่ว่ามันไม่เกี่ยวข้องไม่ว่ามันเป็นไปโดยสังเขป มันมีกฎมีเกณฑ์ของมัน เปลี่ยนอยู่เรื่อย กฎเกณฑ์ของมันในแง่วัตถุเราก็รู้จักทางวิทยาศาสตร์ ในแง่ทางจิตเราก็ต้องศึกษาด้วยความมีสติ สติที่พระพุทธเจ้าท่านสอนจะเป็น **อานาปานสติ** กิติ อะโรกิติ คือให้เครื่องมือเราที่เราจะศึกษาชีวิตของเรา ผมให้คำจำกัดความ คำว่าสติก็คือความกำหนดปัจจุบัน โดยเฉพาะปัจจุบันขณะ ก็คือการที่เราสามารถจะกำหนดขณะปัจจุบันได้ ขณะปัจจุบันแฝงกาย เช่นว่า เรานั่งท่าไหน เรารู้ว่าเรานั่งท่าไหน เราขยับอย่างไร เรารู้สึกว่าเราขยับอย่างไร เราหักกำหนด เมื่อฝึกอย่างนั้นจนคุ้นเคย กำหนดใจว่าความรู้สึกเป็นสุขเป็นทุกข์อย่างไร **เวทนานุศาสนา สติปฏิฐาน** กำหนดจิตใจเรา กำลังเป็นอย่างไร กำลังมีราคะ หรือไม่มีราคะ กำลังมีโทสะหรือไม่มีโทสะ กำลังมีโมหะ หรือไม่มีโมหะ กำลังฟังชานหรือกำลังสงบนิ่ง กำลังเป็นอิสระหรือกำลังตกเป็นทาสของอะไร นี่ก็คือ **จิตตานุศาสนา สติปฏิฐาน** และ **ธรรมานุศาสนา สติปฏิฐาน** คือ กำหนดสภาวะชีวิตรอบค้ำทุกรูปแบบ ทั้งสภาวะธรรมที่เกิดในจิต ทั้งสภาวะที่เราประสบทุกชนิด กำหนดเพื่ออะไรเพื่อให้เห็นความเป็นอนิจจัง ทุกขัง อนัตตา ความเป็นอนิจจังคือเปลี่ยนไม่หยุด จากสภาวะหนึ่ง

ไปสู่อีกสถานะหนึ่ง ให้เรามองดูตัวชีวิตของเรา ไหนคือตัวตน ไหนความเป็นอนิจจังที่เราคิดว่า มันจะยืนค้ำฟ้า มันจะดำรงอยู่ เมื่อไม่มีก็เป็น อนิจจัง เมื่อเป็นอนิจจังก็ไม่มีแก่นสารเป็นตัวเป็น ตน ถ้าไปยึดเข้ามันก็เกิดภาวะการแบกรับ ก็เป็น ทุกข์ โดยเฉพาะทุกข์ทางใจ คนไทยโบราณรู้อนิจจัง ทุกข์ขัง อนัตตา แล้วเราไม่สนใจว่าเป็นปุถุชน หรืออริยชน หรืออะไรทั้งนั้น เราก็คิดว่าเป็นคน ต้องรู้อนิจจัง ทุกข์ขัง อนัตตา เมื่อรู้อย่างนั้นแล้ว ไม่ว่าจะโลก ไม่ว่าจะโกรธ ไม่ว่าจะหลง จะเกิด เขา รู้ทันที เขา รู้จักระบับไว้ ของนี้ใช้มานานแล้ว ถ้าหายไปคงมีคนลงกรรมมัง มันจะถึงคราว เรา อย่าไปแผลงสติ เอาไปเอาไป คนอื่นก็ได้ใช้ไป ถ้าเขามาเอาไปโดยที่เขาโลก เขาก็เป็นทุกข์ของเขา เพราะความโลภของเขา ไม่ใช่เพราะเขาเอาไป แล้วใครจับเขาได้ ความโลภในใจมันก็แรงขึ้น เราถ้าสลัดความยึดถือเสียได้ วันหลังเราสูญเสีย มากกว่านี้ เราก็คงไม่ถูกกระทบกระเทือนด้วยโลก ธรรมอย่างนี้ เราก็คงมีความสุขตามอัฏฐภาพ

คนไทยเป็นอย่างนี้มาแต่โบราณ ไม่ต้อง ไปเอาคนนอกประเทศมาเที่ยวสอนธรรมะอะไรต่อ อะไร ของโบราณโบราณของเราทั้งมากเกินไป นี่ผม ก็ขอหยุดแค่นี้ ๕ นาทีเกินเวลา เพราะฉะนั้น เคล็ดลับของการที่รู้จักความโกรธ ก็ต้องรู้จักทั้ง ๓

คำนี้ วิธีที่จะแก้เห็นได้แก่ การแก้คือการรู้ทัน สถานะของชีวิต การรู้ทันสถานะของชีวิตที่จริงก็ ไม่มีอะไรน่า ก็ทำให้สบายๆ แล้วมองดูตัวชีวิต ของเรา ตัวความเป็นอยู่ทุกขณะของเราที่จะต้อง เข้าห้องมานั่งทำสมาธิ เพราะในชีวิตเราไม่ทำ เรา ขึ้นรถเมล์ เราโทรรถเมล์ เราเดินมาเราไม่ดู เรามัวคิดว่าเราจะเอาอะไรจากชีวิตเราไป ไม่อยู่เฉยๆ แล้วมองข้างนอก ทั้งข้างใน เป็นอนิจจัง ทุกข์ขัง อนัตตา เอาละครับ ก็เหลือ ๕ นาที ทำสมาธิ อย่างที่อยากจะให้ทำ ก็เห็นจะไม่ต้องทำอะไร นอกจากนั่งเฉยๆ ดูตัวเราเอง ดูว่าเรานั่งอยู่นี่ ร่างกายเราเป็นอย่างนี้ นั่งสบายๆ นั่งหลังตรง หายใจสบาย เข้าออกสบาย แล้วดูซิว่าตัวเราก็คือ อย่างนี้ อยู่หนึ่งจริงๆ ได้เมื่อไหร่ ข้างนอกมันก็ ไม่ได้ ลองไม่หายใจเข้าออกมันก็ตาย ที่มันหายใจ อยู่มันก็ไม่นิ่ง เปลี่ยนแปลงไปอย่างที่เราเห็น อาหารที่เรากินไปเมื่อกลางวันกำลังย่อย น้าย่อย กำลังไหลเข้ามาในตัว มันเปลี่ยนรูปจากที่หน้าอร่อย เป็นมีกลิ่นซึ่งเราจะรู้ในตอนหัวค่ำหรือตอนเช้า ใน ตัวเรามันมีอะไรที่มันอยู่นิ่ง มันไม่อยู่นิ่ง เปลี่ยน อยู่เรื่อย นี่คืออนิจจัง ในภาวนานี้เราควบคุมมัน ไม่ได้มากนัก ประเดี๋ยวมันเหนื่อย มันก็เหนื่อย ประเดี๋ยวมันเมื่อย มันก็เมื่อย ประเดี๋ยวมันเป็น เหน็บ มันก็เป็นเหน็บ เราเคยนั่งแต่เก้าอี้แก้วงา

เราก็คู่ที่เป็นเหน็บ เราอยากให้เป็นเมื่อไหร่ มัน ก็เป็นอนิจจังเหมือนกัน ความทุกข์มันก็เกิด มีทุกข์ ภาย ถ้าใจกระวนกระวายมันก็มีทุกข์ใจด้วย ควบคุมไม่ได้ก็เป็นอนัตตา

เพราะฉะนั้น ภาวนาอนิจจัง ทุกข์ขัง อนัตตา อย่างที่บรรพบุรุษของเราทำมาแล้ว ท่านมีความสุข กว่าเรา เขาเชื่อกันอย่างนั้น ท่านไม่มีความวุ่นวาย

หลายอย่าง เพราะฉะนั้นนี่แหละ ตามสบาย คำว่า อนิจจัง ทุกข์ขัง อนัตตา เป็นมรดกตกทอดของ วัฒนธรรมไทยเรา ไม่ว่าจะอยู่ที่ไหน ไม่ว่าจะเผชิญ อะไร สามคำนี้เป็นคาถาสำคัญที่จะนำเราผ่านชีวิต คลอดไป จนเผชิญภาระกิจสุดท้ายของชีวิต ถ้า สามคำนี้ติดปากอยู่ละก็ใช้ได้ทั้งนั้น ขอขอบคุณ ครับ. ๑๖

“การที่จะดำเนินให้ถึงความสำเร็จในชีวิตและการงานนั้น - นอกจากอาศัยวิชาความรู้และความตั้งใจจริงแล้ว บุคคลยังต้องอาศัยความฉลาดรอบคอบและความคิดพิจารณาด้วยเสมอไป การกระทำใดๆ ก็ตาม ถ้ารู้จักประเมินผลดีและผลเสียของการกระทำให้เหมาะแก่กรณีแล้ว ย่อมจะให้ผลดีทั้งแก่ส่วนตัวและส่วนรวม”

พระบรมราโชวาท

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

ในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันพฤหัสบดีที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๑๓

บรรณาธิการแถลง

วารสารฉบับนี้ ได้ปรับปรุงให้สาระประโยชน์ต่อท่านผู้อ่านเพิ่มขึ้นไปอีก เราได้เสนอบทความเรื่อง “แนวทางการพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕” ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับปัจจุบัน ที่ข้าราชการทุกท่านควรจะได้ทราบ เพื่อจะเข้าร่วมดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายเดียวกัน เรื่อง “แนวทางของระบบงบประมาณแบบแผนงาน” ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่จะต้องได้ติดตาม เพื่อเกิดความเข้าใจและปฏิบัติได้ถูกต้องตามหลักและวิธีการงบประมาณใหม่ที่ได้เริ่มใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๕ นี้ นอกจากนี้แล้ว ในวารสารฉบับนี้ได้เปิดคอลัมน์ใหม่ “เล็ก ๆ น้อย ๆ เกี่ยวกับวินัย” เป็นคอลัมน์ประจำ เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้ทราบปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องทางวินัยอย่างเบา ๆ ไม่น่าเบื่อ ทั้งนี้เพราะเรื่องวินัยเป็นเรื่องสำคัญของข้าราชการพลเรือน และเป็นเรื่องใกล้ตัวที่สุด แต่เป็นเรื่องที่เรามักจะมองไม่ค่อยเห็น จะด้วยเหตุผลใดก็ตามที และหากท่านผู้อ่านมีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ได้โปรดหรือไปได้ เราจะตอบให้ท่านทราบในคอลัมน์ดังกล่าวเช่นกัน

“ถอดคนวมขก” ได้เปลี่ยนแนวไปบ้าง ครั้งนี้ได้ประมวลข้อหารือปัญหาต่างๆ ที่ส่วนราชการถามไปยังสำนักงาน ก.พ. มาสรุปให้ท่านได้ทราบ เพื่อท่านจะได้ไม่ต้องค้นหาหลักการเรื่องเดิม หรือสอบถามผู้รู้ให้เสียอารมณ์และเวลาทำงานของท่าน สำหรับบุคคลากรนั้น ถ้าท่านติดตามอ่านคอลัมน์นี้เป็นประจำแล้ว รับรองว่า เรื่องต่างๆ ที่ท่านดำเนินการให้ส่วนราชการของท่านนั้น จะไม่ถูกสำนักงาน ก.พ. ทักท้วงแน่

ยังมีอีกหลายเรื่องที่น่าสนใจในวารสารฉบับนี้ เช่น “ทางปลอดภัย” ซึ่งเป็นข้อคิดจากสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน “ความโกรธ” กำบรรยายทางธรรมของศาสตราจารย์ ดร. ระวี ภาวิไล สำหรับเรื่องหลังนี้ ท่านไม่ควรพลาด โปรดอ่าน และปลดปล่อยความโกรธ (ถ้ามี) ไปพร้อมกับการสันทัด

ในโอกาสที่จะเริ่มต้นเข้าสู่ปีใหม่นี้ คณะผู้จัดทำวารสารข้าราชการ ขอส่งความปรารถนาดีมายังท่านผู้อ่านทุกท่าน และหวังว่าปีใหม่นี้จะเป็นปีแห่งความสมหวังของท่าน

บรรณาธิการ

