



ISSN 0125-0906

# วารสารข้าราชการ

ปีที่ 33 เดือนกุมภาพันธ์ 2531

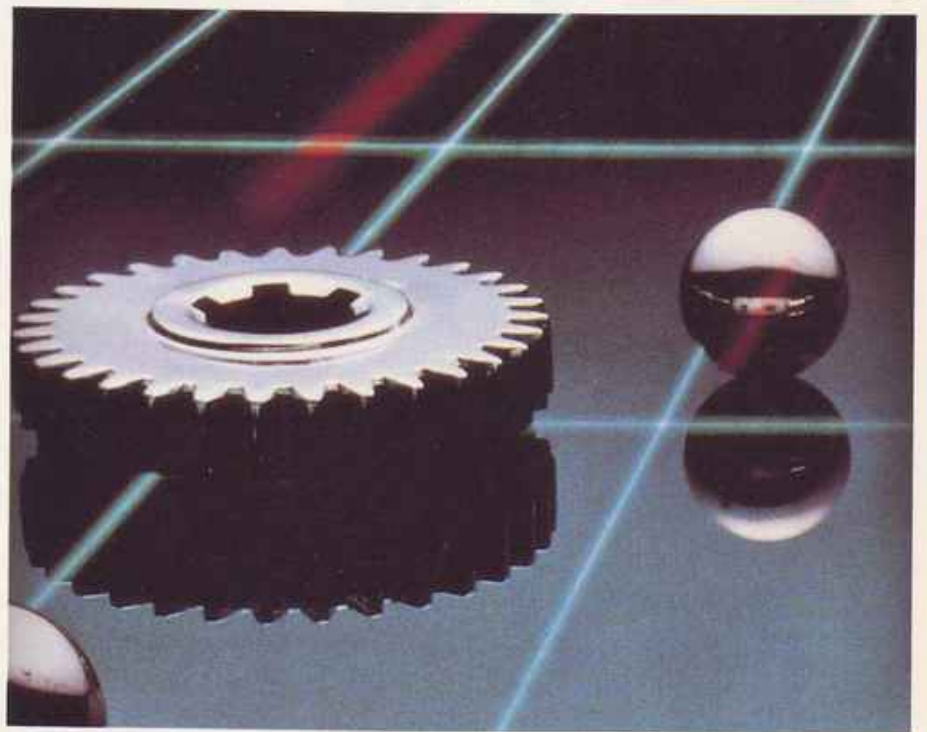
## บทความ

### ในการปรับปรุง องค์กรของรัฐ

องค์กรของรัฐมีบทบาทในฐานะเป็นกลไกในการดำเนินนโยบายของรัฐให้เป็นไปตามเป้าหมาย เป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างรัฐกับประชาชนให้มีสายสัมพันธ์อันดีและควบคุมดูแลให้ประชาชนปฏิบัติตามคำสั่ง ระเบียบและกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้น องค์กรของรัฐซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และองค์กรของราชการส่วนภูมิภาคนั้นมิได้มีการปรับปรุงหรือสังคายนาให้เหมาะสมกับภาวะการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นเวลานานแล้ว จึงทำให้ระบบราชการในปัจจุบันไม่มีประสิทธิภาพ มีหน่วยงานจำนวนมากที่ทำงานซ้ำซ้อนกัน เหลื่อมล้ำและแย่งงานซึ่งกันและกัน ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า นอกจากนี้องค์กรรัฐที่มีอยู่เดิมหลายองค์กรยังขาดประสิทธิภาพ

ภาพในการให้บริการประชาชน กล่าวคือข้าราชการบางคนยังมีลักษณะศักดิ์นา สวามิภักดิ์ ไม่มีความสำนึกว่าตนเป็นผู้รับใช้ประชาชน หน่วยบริการกระจัดกระจายแยกออกจากกัน การประสานงานระหว่างหน่วยงานอยู่ในระดับต่ำ และระเบียบข้อบังคับยังไม่เหมาะสม เป็นต้น รัฐบาลควรมีนโยบายเพื่อแก้ปัญหาซ้ำซ้อนและความไม่สะดวกดังกล่าวโดยให้ส่วนราชการ

การที่เกี่ยวข้องรวมระบบการบริหารมาไว้ ณ จุดเดียว (One-Stop Service) ให้มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริการต่างๆ ที่จะช่วยเสริมภาวะเศรษฐกิจของประเทศ เช่น การให้บริการ



## การพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ

# วารสารข้าราชการ

ปีที่ ๓๓ ฉบับที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๑

## วัตถุประสงค์

๑. เพื่อเผยแพร่วิชาการและความเคลื่อนไหวด้าน  
การบริหารงานบุคคล
๒. เพื่อเผยแพร่แนวความคิดในการปฏิบัติราชการ
๓. เพื่อเป็นสื่อกลางระหว่างข้าราชการในอันที่จะ  
เสริมสร้างทัศนคติที่ดีต่อราชการ
๔. เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาข้าราชการ

## บริการสมาชิก

วารสารข้าราชการจำหน่ายปลีกเล่ม ๑๒ บาท  
สำหรับสมาชิกค่าบำรุงปีละ ๑๓๕ บาท รวมค่าส่ง  
กรุณาบอกรับและส่งเงินในนาม **ผู้จัดการสวัสดิการ  
สำนักงาน ก.พ.** ถนนพิษณุโลก กท. ๑๐๓๐๐ โดยส่ง  
จ่ายธนาคาร/เช็คไปรษณีย์ที่ ป.ท.สำนักทำเนียบ  
นายกรัฐมนตรี

ต้องการตามปัญหากฎหมายระเบียบ และวินัย  
ข้าราชการพลเรือน ปัญหาคลัง หรือปัญหาข้อข้องใจ  
อื่นใด รวมทั้งการให้ข้อเสนอแนะและบทความแสดง  
ความคิดเห็น โปรดแจ้งไปยังบรรณาธิการโดยตรง

**เจ้าของ** สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.  
**ผู้จัดการสวัสดิการ** นายปรีชา วิชัยดิษฐ์  
**ฝ่ายจัดการ** นายจระพงษ์ สีวาระวิโรจน์

## ที่ปรึกษา

นายสำราญ ถาวรยุศม์  
นายวิลาศ สิงห์สัย  
นายอุดม บุญประกอบ  
นายเสริมสุข โกวิทวานิช

## บรรณาธิการ

นางทิพาวดี เมฆสวรรค์

## คณะบรรณาธิการ

นางสาวทัศนีย์ ดุสิตสุทธิรัตน์  
นางสาวจินดาพรรณ เขียวพันธุ์  
นางสาวยุพียง เนี่ยวกุล  
นายมานิต ศุทธสกุล  
นายเกริกเกียรติ เอกพจน์  
นางสาวเยาวลักษณ์ กุลพานิช  
นางสาวจุไรเฉลิม บุญไทย  
ม.ล.พัชรภากร ไทวกุล  
นางสาวปารณี จันแยม  
นางสาวศิริวรรณ พิมพ์จันทร์  
นายอัคนี หฤทัย

## แบบปก

## ประชาสัมพันธ์

## สถานที่พิมพ์

นายธงชัย วาณิชกะ  
บริษัท ประชาชน จำกัด  
(แผนกการพิมพ์)  
๓๕ ซอยพิพัฒน์ ถนนสีลม  
บางรัก ๑๐๕๐๐  
โทร. ๒๓๔-๒๐๖๒  
๒๓๕-๐๓๘๙  
๒๓๔-๒๘๖๐

## ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นายนิรันดร์ เทตระกุล  
พ.ศ. ๒๕๓๑

# บทบรรณาธิการ

## สวัสดิ์ค่ะ

เดือนกุมภาพันธ์นี้มีกิจกรรมหลายอย่างที่ก่อให้เกิดบรรยากาศแห่งความสุขกายสบายใจ เช่น กิจกรรมมาฆะบูชานำมาซึ่งความสงบ ร่มเย็น ตรุษจีนทำให้เกิดความสนุกสนานตื่นเต้น แถมด้วยความหวานชื่นของวาเลนไทน์ คือวันแห่งความรักอีกด้วย อากาศช่วงปลายฤดูหนาวหรือก็แสนจะอุ่นเย็น จึงหวังว่าในบรรยากาศเช่นนี้ท่านผู้อ่านคงจะมีความสุขอย่างเต็มที่

ข่าวที่ทำให้บรรยากาศสำหรับข้าราชการดียิ่งขึ้นไปอีก คือเรื่องที่ข้าราชการจะได้รับบริการปรับเงินเดือนเสียทีหลังจากเผ่าคอยกันมานานหนักหนาแล้ว แต่พร้อมกับข่าวการขึ้นเงินเดือนก็มีการเรียกร้องให้ข้าราชการเพิ่มผลงานให้มากขึ้นด้วย วารสารข้าราชการฉบับนี้จึงได้หยิบยกเรื่อง “ประสิทธิภาพในราชการ” เป็นจุดเน้นของฉบับ

การเรียกร้องในเรื่องประสิทธิภาพของข้าราชการนี้ถือว่าถูกจังหวะอยู่ และออกจะเป็นการเรียกร้องที่น้อยไปเสียด้วยซ้ำ กล่าวคือควรที่จะได้มีการเรียกร้องให้ปฏิรูประชาการเสียทุกด้านด้วย เพราะปัญหาสำคัญของราชการหลายเรื่องในปัจจุบันไม่อาจแก้ไขได้ด้วยวิธี “กินยาทายา” เท่านั้น จำเป็นจะต้องใช้วิธี “ผ่าตัด” จึงจะมีทางหายขาดได้ ยิ่งในอนาคตอันใกล้นี้ พัฒนาการอันรวดเร็วทางเศรษฐกิจและสังคมจะเปลี่ยนโฉมหน้าประเทศของเราไปเป็น “ประเทศเกษตร-อุตสาหกรรมใหม่” ซึ่งต้องการความก้าวหน้าทันสมัยเป็นอันมากในราชการ เช่น ระบบใหม่ ๆ สถาบันใหม่ ๆ การจัดการใหม่ ๆ บุคลากรที่มีความรู้ มีทัศนคติ มีพฤติกรรมใหม่ ๆ เครื่องมือ เครื่องใช้ใหม่ ๆ ฯลฯ ก็ยิ่งมีความจำเป็นเร่งด่วนมากยิ่งขึ้นที่จะต้องปฏิรูปทั้งตัวระบบและตัวข้าราชการ เพื่อตอบสนององความต้องการใหม่ได้อย่างทันที่

แต่การจะปฏิรูประชาการทั้งระบบนั้นต้องมีความพร้อมหลายด้าน เช่น ต้องมี “ภาวะการนำทางการเมือง” และมีนักปฏิรูปจำนวนมากที่ “รู้แจ้ง ทำจริง” มี “ปณิธานอันหาญ

กล้า” ที่จะทำเรื่องนี้มี “สถาบันปฏิรูปและมีทรัพยากรพร้อมมูล” มีการดำเนินการอย่างจริงจังต่อเนื่องและได้รับความร่วมมืออย่างเต็มที่จากข้าราชการผู้ถูกปฏิรูปด้วย การปฏิรูประบบราชการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างทั่วถึงในระบบราชการจึงเป็นเรื่องใหญ่ที่จะหวังให้เกิดขึ้นทันทีทันใดไม่ได้ และอาจจะต้องเริ่มดำเนินการในจุดใดจุดหนึ่ง เช่น เรื่องการเพิ่มผลงานก่อนแล้วจึงใช้ประสบการณ์ที่ได้จากเรื่องนี้ไปขยายผลดำเนินการในจุดอื่น ๆ ต่อไป

การจะเพิ่มผลงานของข้าราชการแม้เพียงจุดเดียวก็เป็นเรื่องที่ยากและใหญ่มาก เพราะจะต้องการคำตอบให้ได้ตั้งแต่ต้นมือในหลาย ๆ คำถาม เช่น ในปัจจุบันข้าราชการแต่ละคนมีผลงานอยู่แล้วเท่าใด ควรจะเพิ่มอีกเท่าใด ผลงานที่เพิ่มจะตกแก่ชาติบ้านเมืองเพียงใด ทำอย่างไรข้าราชการจึงจะตั้งใจเพิ่มผลงานและทำงานอย่างสุดความสามารถตลอดเวลาต่อเนื่องกันไปเท่าที่จะทำได้? คำตอบเหล่านี้จะเป็นพื้นฐานของการกำหนดกลยุทธ์ นโยบาย ทิศทาง เป้าหมาย แผนงาน ทางปฏิบัติและการติดตามผลการปฏิบัติ เรื่องการเพิ่มผลงานของข้าราชการต่อไป

กลยุทธ์ นโยบาย และแผนงานดังกล่าวจะนำไปสู่การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลภาครัฐหลายต่อหลายเรื่อง อาทิเช่น การกำหนดหน้าที่ ตัวชี้วัดผลงานและมาตรฐานงานของข้าราชการแต่ละคน การประเมินผลงาน การปูนบำเหน็จความชอบไว้กับผลงาน การแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งตามระบบคุณธรรมและที่ปลอดภัยจากอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์โดยเด็ดขาด การพัฒนาหัวหน้างาน การพัฒนาความรู้ความสามารถ ค่านิยมและจิตสำนึกของการเป็นข้าราชการที่ดี การสร้างวัฒนธรรมองค์การและบรรยากาศที่ดีในการทำงาน การสร้างทางก้าวหน้าในอาชีพ การปรับปรุงค่าตอบแทนให้เหมาะสมอยู่เสมอ การปรับปรุงเรื่องเพิ่มผลงานเพียงเรื่องเดียวจึงเกี่ยวพันกับการปรับปรุงวิธีการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ อีกหลายเรื่อง จะปรับปรุงเฉพาะเรื่องการเพิ่มผลงานแต่เพียงอย่างเดียวจึงไม่ได้ เพราะถ้ายังมีการปูนบำเหน็จความชอบโดยมีการประเมินผลงานที่อ่อนด้อยไม่ยุติธรรม มีการให้รางวัล เลื่อนตำแหน่งแบบ “เล่นพวก” ไม่ยึดหลักคุณธรรมเป็นที่ตั้ง หรือไม่มีการปรับค่าตอบแทนให้เหมาะสมอยู่เสมอ หรือมีจุดบกพร่องสำคัญในการบริหารงานบุคคลจุดอื่น ๆ ที่เป็นเหตุให้คนทำงานจริงไม่ได้รับการสนับสนุน ปูนบำเหน็จตามควรแก่กรณีแล้วไซ้ร้ ก็เกิดวงจรอุบาทในราชการขึ้นมาอีกไม่ว่าคราวนี้จะขึ้นเงินเดือนให้อย่างจุใจหรือไม่เพียงใด

การดำเนินการในเรื่องนี้จึงมีความสำคัญต่ออนาคตของชาติมาก เพราะในปัจจุบันนี้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายกำลังใจจดใจจ่ออยู่ว่า ทางราชการจะมีปฏิริยาสนองตอบอย่างไร

กับการขึ้นเงินเดือนของข้าราชการ เพราะข้าราชการเป็นพลังหลักและจำเป็นยิ่งต่อการพัฒนาและป้องกันประเทศ การเสริมสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และการส่งเสริมศรัทธาความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อฝ่ายบริหารของประเทศ ตลอดจนการข้าราชการยังเป็นตัวแปรสำคัญของความสำเร็จในการก้าวกระโดดไปสู่สังคมใหม่อีกด้วย ดังนั้นไม่ว่าการปฏิรูปราชการจะยากยิ่งเพียงใด ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายก็ต้องทำต่อไป จะหลีกเลี่ยงเสียมิได้

ความเสียสละ ความสามารถ และความพยายามอยู่ที่ไหน ความสำเร็จย่อมอยู่ที่นั่น



## การพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ



# สารบัญ



	หน้า
บทบรรณาธิการ	๒
แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในราชการพลเรือน	๗
การประเมินผลกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน	๑๕
การพัฒนาองค์กร : เกิดเมืองนอก ตายเมืองไทย?	๒๓
สิงคโปร์ กับความพยายามในการ “ยกเครื่อง” ระบบราชการ	๓๑
การควบคุมการปฏิบัติงานของราชการ จากภายในระบบ	๓๕
ปัญหาระเบียบข้าราชการพลเรือน	๔๕
กฎหมายและระเบียบใหม่	๕๓
คำว่าบริหารงานบุคคล อ่านว่า บริหาร+งานบุคคล	๗๓
เพราะชีวิตเป็นเรื่องเบา ๆ	๘๐
คติพจน์	๘๔
ภาษาอังกฤษฉบับราชการ	๘๖
อีกก้าวหนึ่งของ ก.พ. ในภูมิภาค	๙๔



# แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในราชการพลเรือน

สุวิทยา

๑

คำว่า "ประสิทธิภาพ" เป็นคำที่ได้รับการกล่าวถึงว่าให้อธิบายเป็นเป้าหมายในการบริหารงานทั้งในภาคธุรกิจ และภาครัฐบาล สำหรับในด้านการบริหารราชการนั้น ก็มีข้อเสนอให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการจากหลาย ๆ ฝ่าย ทั้งจากผู้บริหาร บริการ ผู้กำหนดนโยบาย และผู้ควบคุมการบริหาร จึงนับได้ว่าเป็นแนวทางที่สำคัญที่ทุกฝ่ายต้องการให้เกิดขึ้น

สำหรับในด้านราชการพลเรือนนั้น ได้มีการกล่าวถึงความจำเป็นที่ต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารราชการ ในฐานะที่ระบบราชการเป็นกลไกที่จะสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะเมื่อประเทศไทยจะปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจจาก การเกษตรเป็นอุตสาหกรรมการเกษตร และอุตสาหกรรมใหม่ จึงมีเหตุผลที่จะต้องปรับปรุงกลไกการบริหารราชการทั้งตัวระบบ และบุคคลให้สนองตอบความต้องการดังกล่าว นอกจากนี้ก็เป็นผลมาจากความต้องการที่จะต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารราชการจากภายในตัวระบบเอง ที่จะต้องวิวัฒนาการและปรับตัวเข้ากับสภาพการณ์ในการบริหารที่เปลี่ยนแปลงไป การปรับปรุงประสิทธิภาพจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นจะต้องดำเนินการอย่างจริงจัง ในขณะนี้

โดยทั่วไปแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในราชการพลเรือน ควรจะได้ดำเนินการเป็นขั้นตอนดังนี้

๑. จัดระบบราชการให้เหมาะสม ซึ่งจะประกอบด้วยส่วนสำคัญที่จะจัดให้มีระบบการปฏิบัติราชการที่สามารถเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ๒ ส่วนคือ

ส่วนที่ ๑ การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการต่าง ๆ ใ้ให้ชัดเจน เพื่อขจัดปัญหาการซ้ำซ้อนกันในการปฏิบัติราชการซึ่งเป็นปัญหาที่ทำให้เสียงบประมาณ เสียกำลังคน และส่งผลให้เกิดการไม่ประสานงานซึ่งกันและกันด้วยซึ่งเรื่องนี้ต้องเริ่มต้นจากการพิจารณาภารกิจของรัฐที่เป็นหน้าที่หลักที่รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อให้การจัดระบบงานเป็นสัดส่วนไม่ซ้ำซ้อน และมีการควบคุมดูแลให้แต่ละส่วนราชการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่หลักของตนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยควรเป็นหน้าที่ของ ก.พ. และคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่จะประสานและร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

ส่วนที่ ๒ จัดระบบงานภายในส่วนราชการต่าง ๆ และระหว่างส่วนราชการอย่างมีประสิทธิภาพโดยจัดลำดับขั้นตอนในการปฏิบัติงานให้สั้นและรวดเร็วที่สุด กำหนดจุดประสานระดับความรับผิดชอบและระดับการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ใ้ได้อย่างชัดเจนให้เป็นที่เข้าใจกันทุกฝ่าย

๒. กำหนดให้มีการวางแผนกำลังคนหรือกรอบจำนวนกำลังคนภาครัฐไว้ให้ชัดเจนเพื่อกำหนดความต้องการกำลังคนภาครัฐให้เหมาะสม ทั้งจำนวนและคุณภาพวางแผนการพัฒนากำลังคนที่ยังไม่เหมาะสมให้สอดคล้องกับความต้องการในอนาคตแทนการรับเข้าใหม่ โดยไม่จำเป็นและให้มีระบบการโอนคนจากส่วนราชการที่เกินความต้องการไปยังส่วนราชการที่ต้องการเพิ่มแทนการรับใหม่ โดยเห็นควรมอบหมายให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินศึกษาเพื่อวางกรอบจำนวนกำลังคน (ข้าราชการและลูกจ้างทุกประเภท) ไว้เป็นที่แน่ชัด โดยควรมีจำนวนที่เพียงพอแก่ประมาณค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลสามารถแบกรับภาระได้ทางราชการควรจะเน้นที่การมีปริมาณกำลังคนไม่มากแต่มีคุณภาพสูงและการจ่ายค่าตอบแทนที่เหมาะสมและเป็นธรรมตามภาวะการว่าจ้างในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ โดยให้ประสานกับกระทรวงการคลังและสำนักงานประมาณเพื่อกำหนดกรอบหรือสัดส่วนวงงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านกำลังคนไว้เป็นที่แน่นอน และควรมีแผนระยะยาวพอสมควรเป็นระยะ ๕ ปี หรือ ๑๐ ปี

๓. จัดให้มีระบบการเลือกสรรและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรมเพื่อให้ได้คนดีมีความสามารถเหมาะสมกับงานอย่างแท้จริงมาปฏิบัติงาน ตามหลักการใช้คนให้ตรงกับงาน โดยวางระบบกลไกและเครื่องมือในการดำเนินการเรื่องนี้ไว้อย่างละเอียดและรัดกุม เช่น กำหนดรายละเอียดความต้องการของตำแหน่งต่าง ๆ กำหนดให้มีวิธีการประเมินบุคคลโดยมีคณะกรรมการกลางช่วยพิจารณากลับกรองรวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์วิธีดำเนินการในการเลือกสรรและแต่งตั้งบุคคลเพื่อให้มีหลักประกันที่จะให้ได้คนดีมีความรู้ความสามารถมาบรรจุเข้ารับราชการ ซึ่งโดยทั่วไประบบราชการของประเทศต่าง ๆ จะเน้นที่การเลือกสรรบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเนื่องจากเป็นด้านแรกในการเข้าสู่การเป็นข้าราชการ และเน้นตรงจุดการเลือกสรรบุคคลให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงเพื่อให้มีหลักประกันว่าราชการจะได้คนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมที่สุดในวงราชการมาดำรงตำแหน่งที่เป็นกุญแจสำคัญ ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นการเลือกสรรบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและการเลือกสรรบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งระดับสูง จึงเป็นลักษณะรวมศูนย์ (Centralized) ไม่กระจายกระจายดังเช่นในราชการพลเรือนไทยในปัจจุบัน

๔. จัดให้มีระบบและมาตรการการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Evaluation) ของข้าราชการเพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน และสามารถใช้จ่ายประกอบการเลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง พัฒนาข้าราชการ และการบริหารงานบุคคลในเรื่องอื่น ๆ

๕. มีนโยบายและระบบการพัฒนาข้าราชการอย่างต่อเนื่องและสอดคล้องกับความต้องการกำลังคนในราชการ โดยกำหนดให้ส่วนราชการและผู้บังคับบัญชาถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องพัฒนาข้าราชการให้มีสมรรถภาพทั้งทางกายและจิตที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่

ต่าง ๆ ทั้งในปัจจุบันและอนาคตโดยเน้นการพัฒนาข้าราชการระหว่างการทำงานให้มากที่สุดโดยควรหลีกเลี่ยงการจัดส่งไปฝึกอบรมหรือพัฒนาข้าราชการนอกสถานที่ปฏิบัติงานให้เหลือเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

๖. สร้างระบบและธรรมเนียมราชการให้เป็นที่ยอมรับอย่างทั่วไปว่าการปฏิบัติราชการจะต้องเน้นที่การประหยัด ประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติงานด้วยคุณภาพสูง (*High quality*) และจัดให้มีระบบการพิจารณาผู้ที่หย่อนสมรรถภาพหรือมีคุณภาพไม่เหมาะสมออกจากราชการอย่างจริงจัง รวมทั้งการจัดวางระบบการพ้นจากราชการ เช่น การเกษียณอายุตามลักษณะงานและกลุ่มอาชีพรวมทั้งดูแลคนออกจากราชการ (*Lay off*) กรณีมีกำลังคนเกินความจำเป็น เป็นต้น

### การเพิ่มผลผลิต

ในปัจจุบันแนวโน้มในการปรับปรุงประสิทธิภาพของราชการพลเรือนได้เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ เริ่มหันไปมองความเคลื่อนไหวในภาคธุรกิจเกี่ยวกับเรื่องประสิทธิภาพ และพบว่าภาคธุรกิจมุ่งเน้นในเรื่อง “ผลผลิต” (*Productivity*) โดยพยายามหาตัววัดหรือตัวเปรียบเทียบผลผลิตและประสิทธิภาพการผลิตขององค์กรหรือหน่วยงานทั้งในหน่วยย่อยและส่วนรวมทั้งหมด รัฐบาลของประเทศพัฒนาทั้งหลายจึงเบนเข็มจากแนวทางเดิมในการปรับปรุงประสิทธิภาพ (*Efficiency*) มาเลียนแบบภาคธุรกิจ โดยการเน้นที่การเพิ่มผลผลิต (*Productivity*) ซึ่งสามารถวัดความเปลี่ยนแปลงในการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นได้โดยตรงหรือทางอ้อม และนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในท้ายที่สุดนั่นเอง ดังตัวอย่างความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการของสหราชอาณาจักร ที่คณะรัฐบาลซึ่งนำโดยนางมากาเร็ต แทตเชอร์ ได้นำเอาแนวความคิดในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในเชิงธุรกิจมาปรับใช้ในการบริหารราชการพลเรือน เป็นต้น

### ความหมายคืออะไร

ผลผลิต (*Productivity*) หรือในศัพท์ที่บัญญัติใหม่ว่าประสิทธิภาพการผลิต หมายถึง ผลการเปรียบเทียบระหว่างสัดส่วนของปัจจัยการผลิต (*Input*) ต่อผลผลิต (*Output*) การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต หมายถึง ค่าของประสิทธิภาพการผลิตที่สูงขึ้น อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากกระทำการบางอย่างใดอย่างหนึ่งในลักษณะดังต่อไปนี้

๑. เมื่อปัจจัยการผลิต คงที่ ในขณะที่แรงผลผลิตให้เพิ่มสูงขึ้น
๒. เมื่อปัจจัยการผลิต ลดลง ในขณะที่รักษาผลผลิตให้คงที่
๓. เมื่อปัจจัยการผลิต ลดลง ในขณะที่แรงผลผลิตให้เพิ่มสูงขึ้น
๔. เมื่อปัจจัยการผลิต เพิ่มขึ้น ในขณะที่แรงผลผลิตให้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่า

### **การเพิ่มผลการผลิตในราชการพลเรือน (Productivity in the Civil Service)**

ในราชการพลเรือน การหาค่าประสิทธิภาพการผลิตในภาพรวมเชิงมหภาคไม่อาจทำในลักษณะของการเปรียบเทียบระหว่างสัดส่วนปัจจัยการผลิตต่อผลผลิตโดยตรงไปตรงมาได้เช่นเดียวกับที่ภาคธุรกิจเอกชน ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากผลผลิตที่เกิดจากการปฏิบัติงานในราชการพลเรือนส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นนามธรรมที่ยากแก่การประเมินค่ากำหนดออกมาเป็นหน่วยนับได้ชัดเจน อาทิเช่น การธำรงรักษาความเป็นธรรมในสังคม การให้ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน การบำรุงรักษาสุขภาพอนามัย การยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การหาค่าประสิทธิภาพการผลิตในราชการพลเรือนอาจกระทำได้ในเชิงจุลภาค กล่าวคือ เป็นการหาค่าประสิทธิภาพการผลิตของส่วนราชการต่าง ๆ นั้นเองซึ่งมีความเป็นไปได้ด้วยความถูกต้องแม่นยำกว่า เพราะผลผลิตของส่วนราชการทั้งหลายสามารถกำหนดและแปรค่าออกมาเป็นหน่วยนับได้ง่ายกว่า หรือหากเป็นงานบริการที่เน้นคุณภาพมากกว่าปริมาณก็ย่อมสามารถหาวิธีการวัดค่าทางอ้อมได้

### **การวัดประสิทธิภาพการผลิตในราชการพลเรือนทำได้อย่างไร**

จากความที่กล่าวมาในข้างต้นบ่งชี้ว่า การวัดประสิทธิภาพการผลิตในราชการพลเรือน จะทำได้ต่อเมื่อเราสามารถวัดค่าของผลผลิต (*Output Measurement*) และค่าของการปฏิบัติงาน (*Performance Measurement*) ได้ก่อนเป็นอันดับแรก

ดังนั้น ในแต่ละส่วนราชการจึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดออกมาให้ได้ว่าผลผลิตของตนคืออะไร และจะวัดทางตรงหรือทางอ้อมได้อย่างไร หรือหากไม่สามารถกำหนดเครื่องวัดผลผลิตได้ ก็จำเป็นต้องหาการปฏิบัติงานเป็นตัวบ่งชี้แทน (*Performance Indicator*) ซึ่งในแต่ละส่วนราชการจะแตกต่างกันไปตามแต่ลักษณะของภารกิจที่ส่วนราชการนั้น ๆ รับผิดชอบดังตัวอย่างการวัดค่าผลผลิตและผลการปฏิบัติงานของราชการพลเรือนอังกฤษ มีดังนี้

๑. *HM Customs and Excise* ภารกิจหลักได้แก่ การเก็บภาษีอากรมีการวัดค่าผลผลิตในลักษณะนี้

- จำนวนครั้งที่ตรวจเยี่ยมสถานประกอบการ
- จำนวนครั้งที่ตรวจพบการประเมินภาษีผิดพลาด
- มูลค่าภาษีที่ประเมินผิดพลาด

ส่วนปัจจัยการผลิต ได้แก่

- จำนวนคน-วันที่ทำหน้าที่ตรวจเยี่ยม
- จำนวนคน-วันที่ทำหน้าที่ในการเก็บภาษีทั้งหมด

การหาสัดส่วนของประสิทธิผล (*Effective ratio*) จะคิดได้จาก

$$\frac{\text{จำนวนครั้งที่ออกตรวจเยี่ยมสถานประกอบการจริง}}{\text{จำนวนครั้งที่ออกตรวจเยี่ยมสถานประกอบการตามแผน}}$$

การหาสัดส่วนของผลผลิต (*Output ratio*) อาจคิดได้จาก

$$\frac{\text{มูลค่าภาษีที่ประเมินต่ำไป}}{\text{จำนวนครั้งที่ออกตรวจเยี่ยม}}$$

เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพ อาจคิดได้จาก

$$\frac{\text{มูลค่าภาษีที่ประเมินต่ำไป}}{\text{จำนวนคน-วันที่ทำหน้าที่ในการเก็บภาษีทั้งหมด}}$$

๒. *Ministry of Defence* ภารกิจหลักมีหลายด้านซึ่งได้มีการกำหนดเครื่องวัดได้ต่าง ๆ กัน ดังตัวอย่างนี้

<u>ภารกิจ</u>	<u>เครื่องชี้วัด</u>
๑) การฝึกภาคสนาม	- สัดส่วนของครูฝึก : ทหาร - ค่าใช้จ่าย : หลักสูตร : หัว
๒) การขนส่ง ยานพาหนะ	- ค่าขายพาหนะ : ไมล์ - ค่าใช้จ่าย : หน่วยที่รับบริการ
๓) โรงพยาบาล	- สถิติค่ารักษาพยาบาลผู้ป่วย - สถิติการใช้เตียง
๔) การผลิตอาวุธ	- ค่าใช้จ่าย : วันทำงาน - ค่าใช้จ่ายตามระเบียบเปรียบเทียบกับชั่วโมงที่ให้ผลงาน : ชั่วโมงทำงาน

จากตัวอย่างที่กล่าวในข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นว่า การวัดผลผลิตหรือการวัดผลการปฏิบัติงาน สามารถสร้างเครื่องวัดโดยอาศัยปัจจัย ๖ ประการ ดังนี้

๑. การใช้กำลังคน (Staff Utilisation)
๒. ค่าใช้จ่ายต่อหน่วย (Unit Cost)
๓. ผลงาน (Output)
๔. ความรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ (Timeliness)
๕. ความถูกต้องเที่ยงตรง (Accuracy)
๖. ความพอใจของผู้รับบริการ (Customer Satisfaction)

อย่างไรก็ดี การจะใช้ปัจจัยอะไรเป็นส่วนประกอบในการสร้างเครื่องวัดนั้นส่วนราชการจะต้องกำหนดให้ชัดเจนก่อนว่า ภารกิจคืออะไร มีวัตถุประสงค์ เป้าหมายของหน่วยงานอย่างไร เพื่อให้ผลการวัดสอดคล้องใกล้เคียงกับความเป็นจริงที่สุด นั่นก็หมายความว่าแต่ละส่วนราชการจะต้องมีการจัดทำแผนงาน กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายการปฏิบัติงานให้ชัดเจนทั้งในระดับกรมและระดับกรม เพื่อที่จะใช้สิ่งเหล่านี้เป็นตัวเทียบเคียงกับผลการปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริง

**มาตรการของรัฐบาลในการส่งเสริมให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในราชการพลเรือน**

รัฐบาลของหลาย ๆ ประเทศแม้แต่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น อังกฤษ หรือ สหรัฐอเมริกา ได้พยายามดำเนินการปฏิรูประบบราชการ โดยได้มีการกำหนดนโยบาย เป้าหมายและมาตรการที่ชัดเจน กำหนดกลไกสนับสนุน และดำเนินการด้วยความจริงใจ เอาจริงเอาจังและต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น รัฐบาลอังกฤษได้ใช้มาตรการลดกำลังคนในราชการพลเรือนที่เฉียบขาด คือ จากจำนวน ๗๔๗,๐๐๐ คน ในปี ๒๕๒๓ จะลดให้เหลือเพียง ๕๙๓,๐๐๐ คน ในเดือนเมษายน ๒๕๓๑ ซึ่งในปี ๒๕๒๗ สามารถลดลงมาเหลือเพียง ๖๒๘,๐๐๐ คน แล้ว และคาดว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้

สำหรับมาตรการและกลไกที่ปรากฏในเอกสารฉบับนี้ เป็นข้อเสนอที่ได้นำเอาแนวความคิดของประเทศพัฒนาประยุกต์ให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงในระบบราชการไทย

### **มาตรการในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในราชการพลเรือนไทย**

๓. การกำหนดเป้าหมายด้านกำลังคนภาคราชการ - มาตรการในการกำจัดอัตราการเพิ่มจำนวนข้าราชการ ตามหนังสือเวียนของ ปรร ว. ๒๔๕ ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพแท้จริง โดยรัฐบาลต้องกำหนดให้แน่ชัดว่า กำลังคนภาคราชการในอนาคต ๕ ปี หรือ ๑๐ ปี จะมีจำนวนเท่าใด เพื่อเป็นการกำจัดมูลค่าของปัจจัยการผลิตด้านกำลังคน

๒. การทบทวนบทบาทและภารกิจของภาคราชการ - รัฐบาลจะต้องพิจารณาให้ถ่องแท้ว่า บทบาทและภารกิจใดที่จำเป็นต้องสงวนให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือเพื่อความมั่นคงของชาติ และภารกิจใดที่สามารถตัดโอนไปให้ภาคเอกชนดำเนินการหรือภารกิจใดที่สมควรยกเลิกโดยสิ้นเชิง (โดยการให้เอกชนเป็นผู้ทำเท่านั้น) เพื่อตอบรับกับมาตรการการกำหนดเป้าหมายด้านกำลังคนภาคราชการ

๓. การปรับปรุงระบบบริหารราชการ - เพื่อให้ส่วนราชการทั้งหลายสามารถปรับกระบวนการบริหารงานให้รับกับมาตรการที่จะสร้างภาวะกดดันให้มีการใช้ทรัพยากรการบริหารอย่างประหยัด และกระตุ้นเตือนให้นักบริหารตระหนักในค่าของเงิน (*Value for money*)

๔. การพัฒนาคุณภาพและสมรรถภาพข้าราชการให้สูงขึ้น จนสามารถรับภารกิจที่เพิ่มขึ้น ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ เนื่องจากการจำกัดอัตรากำลังที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และสามารถปรับตัวรับกับวิทยาการสมัยใหม่ที่จะนำใช้ในระบบราชการ

### **กลไกที่รองรับมาตรการในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในราชการพลเรือน**

เพื่อให้มาตรการในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในราชการพลเรือนบังเกิดผลสมดังเจตนารมณ์ รัฐบาลควรสร้างกลไกที่จะเอื้ออำนวยให้ระบบบริหารของราชการพลเรือนสามารถปรับระบบย่อยภายในให้ดำเนินไปในแนวทางที่เหมาะสม กลไกดังกล่าวประกอบด้วย

๑. การจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ (*Efficiency Unit*) หน่วยงานนี้จะทำหน้าที่ในการกำหนดแนวทางและกลยุทธ์ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้ส่วนราชการทั้งหลาย ถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติและยังทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำทางเทคนิควิชาการแก่ส่วนราชการที่ประสบปัญหาในทางปฏิบัติ

๒. การจัดวางวิธีการหลักในการปรับปรุงระบบบริหารของส่วนราชการประกอบด้วย

๒.๑ การทบทวนและปรับปรุงขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละส่วนราชการ ในทุกระดับ และให้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ตลอดจนเครื่องมือชี้วัดผลผลิตหรือผลการปฏิบัติงานให้ชัดเจนในทุกระดับของการบริหารเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาในทุกระดับตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบของตนที่มีต่อหน่วยงาน และช่วยสร้างสำนึกในคุณค่าของเงินงบประมาณที่ใช้ในการผลิตผลงานหรือบริการในความรับผิดชอบ

๒.๒ การลดกระบวนการขั้นตอนในการปฏิบัติราชการในส่วนที่ไม่จำเป็นลง จนสามารถปฏิบัติราชการได้รวดเร็วขึ้นโดยสิ้นเปลืองน้อยลง แต่ยังคงรักษาความถูกต้องเที่ยงตรงและความสมบูรณ์ของผลงานไว้ได้

๒.๓ การปรับปรุงระบบการบริหารข่าวสารข้อมูล เพื่ออำนวยความสะดวกแก่นักบริหารในการตัดสินใจ ข่าวสารข้อมูลเหล่านี้จะต้องสะท้อนถึงมูลค่าของปัจจัยหรือต้นทุนการ

ผลิตหรือการปฏิบัติงาน เพื่อให้ผู้บริหารสามารถประเมินสถานการณ์ได้ถูกต้องแม่นยำยิ่งขึ้น

๒.๔ การนำวิทยาการที่ทันสมัยมาใช้ทดแทนการปฏิบัติงานของข้าราชการ ในส่วนที่สามารถจะทำได้

๓. การจัดตั้งหน่วยตรวจสอบการบริหาร (*Scrutiny Team*) ภายในส่วนราชการ มีหน้าที่ในการประสานงานกับหน่วยงานกลางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพเพื่อดำเนินการปรับปรุงระบบการบริหารของส่วนราชการ โดยจะทำหน้าที่รวบรวมและศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับผลผลิตหรือผลการปฏิบัติงานของหน่วยต่าง ๆ ในส่วนราชการ จัดทำขึ้นเสนอแนะในการปรับปรุงงานเสนอต่อฝ่ายบริหาร เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติตามข้อเสนอแนะที่ได้รับการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขจากฝ่ายบริหาร สำหรับในราชการไทย อาจไม่จำเป็นต้องสร้างหน่วยงานขึ้นมาใหม่เพื่อรองรับภารกิจนั้น แต่สามารถใช้ผู้ตรวจราชการของแต่ละส่วนราชการมารับผิดชอบภารกิจส่วนนี้ได้ โดยให้มีการปรับปรุงบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งผู้ตรวจราชการ และหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมมาปฏิบัติงาน

๔. การปรับปรุงบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินให้ครอบคลุมถึงการตรวจสอบและเปรียบเทียบความสัมฤทธิ์ผลของแผนงาน วัตถุประสงค์และเป้าหมายของส่วนราชการ กับความคุ้มค่าเพิ่มเติมจากบทบาทหน้าที่เดิม

๕. การปรับปรุงระบบการงบประมาณแผ่นดินให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศเพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งได้มีการทบทวนเพิ่มหรือตัดทอนบทบาทหน้าที่ของตนจะสามารถดำเนินไปได้อย่างสอดคล้องต่อเนื่อง

๖. การกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนแห่งชาติ โดยนโยบายนี้จะครอบคลุมถึงแนวทางในการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนส่วนต่าง ๆ ให้สอดคล้องต่อเนื่องกัน ตั้งแต่การสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการเป็นวงจรที่สิ้นสุดถึงการออกจากระบบราชการ และยังคงรวมถึงการกำหนดจำนวนข้าราชการไว้เป็นเป้าหมายที่ชัดเจนในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งยังรวมถึงระบบการพัฒนาคุณภาพและสมรรถภาพข้าราชการด้วย

# การประเมินผลกับการเพิ่ม ประสิทธิภาพในการบริหารงาน

สิริเลิศ เมฆไพบูลย์

การวางแผนเป็นหน้าที่หลักของผู้บริหารทุกระดับ ระดับสูงจะเน้นการวางแผนกลยุทธ์ ระดับกลางและระดับปฏิบัติ จะเน้นการวางแผนและโครงการให้สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ ในกระบวนการวางแผนจึงต้องมีเรื่องของการติดตามประเมินผลรวมอยู่ด้วยทุกระยะ ทั้งก่อนเริ่มปฏิบัติงานตามแผน ระหว่างปฏิบัติงานและหลังจากปฏิบัติงานวางแผนเสร็จสิ้นแล้ว

บทความนี้ได้เน้นถึงความสำคัญของการประเมินผลงาน ได้เสนอแนะสิ่งสำคัญที่จะต้องประเมิน และวิธีการประเมินผลอย่างกว้าง ๆ เพื่อเป็นหลักการที่ผู้บริหารจักได้พิจารณาใช้ตามความเหมาะสมเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน อันเป็นเป้าหมายของการพัฒนา และเป็นภาระสำคัญของผู้บริหารทุกระดับในองค์กร

การทำงานแบบ “มีแต่หัวไม่มีหาง” เป็นการทำงานที่คนทั่วไปถือว่าจะหาความสำเร็จในชีวิตได้ยาก การทำงานในลักษณะที่ว่านี้เป็นการทำงานชนิดเดินหน้าเรื่อยไป เรียกว่าลุยไปข้างหน้าอย่างเดียวไม่เหลียวกลับไปดูข้างหลังเลย ผลงานจะออกมาอย่างไรไม่ค่อยสนใจ คนประเภทนี้มีความสุขที่ได้ริเริ่มงานใหม่ และมักจะวัดความสามารถของตนเองจาก “ปริมาณ” งาน มิได้วัดจาก “คุณภาพ” ของงานแต่ประการใด ส่วนใหญ่จะคุยถึงสิ่งที่ได้ทำไปมากมาย แต่เมื่อถูกถามถึง “ผล” ที่ได้รับ มักจะอ้อม ๆ แอ้ม ๆ ตอบไม่ค่อยตรง

คำถาม เมื่อถูกต้อนหนักเข้าคำตอบที่ติดปากที่สุดก็คือ “ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ” หรือ “เป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง” คนที่ทำงานมากแต่ทำแล้วไม่ค่อยได้เรื่องได้ราวเท่าไร จะประสบความสำเร็จในชีวิตได้อย่างไร

สาเหตุประการหนึ่งที่บางคนทำงานมากแต่ได้ผลงานน้อยก็เนื่องมาจากว่าทำแล้วไม่ค่อยได้ติดตามผลงาน ขาดการวัดผลอย่างจริงจัง ๆ ไม่ได้ย้อนกลับไปดูข้างหลังว่าที่ผ่านมา นั้นมีข้อดีข้อเสียอย่างไร ได้ผลตรงตามเป้าหมายที่ต้องการหรือไม่ มีสิ่งใดที่สมควรต้อง

ปรับปรุงแก้ไขหรือไม่ เพื่อที่ว่าในการเริ่มงานใหม่จะได้เตรียมแก้ไขข้อบกพร่องนั้น ๆ เสียงานที่ทำใหม่จะได้มีผลดียิ่งขึ้นกว่าเดิม

### การประเมินผลคืออะไร

การประเมินผล หมายถึง การศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในทุกขั้นตอนของการบริหารงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินผลหลังจากที่ได้เริ่มมีการปฏิบัติงานไปแล้ว เป็นการตรวจสอบดูว่างานที่ทำไปแล้วนั้นมีความก้าวหน้าไปแค่ไหน มีปัญหาในทางปฏิบัติอย่างไร บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ พุดง่าย ๆ ก็คือการประเมินผล หมายถึง การเปรียบเทียบผลงานจริง (*actual results*) กับผลงานที่คาดว่าจะได้รับ (*expected results*) หรือเป็นการเปรียบเทียบระหว่างแผนงานกับการปฏิบัตินั่นเอง

การวัดผลหรือที่เรียกกันทั่วไปว่าการประเมินผลนั้น เป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการวางแผน หากยอมรับว่าการทำงานอย่างมีการวางแผนล่วงหน้าเป็นความพยายามเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการบริหารงานไปสู่ความมีประสิทธิภาพที่สูงขึ้นแล้ว การประเมินผลการทำงานเป็นสิ่งที่ต้องกระทำควบคู่กันไปกับการวางแผน แต่เป็นปรากฏการณ์ที่น่าประหลาดใจว่า ในขณะที่องค์การของรัฐได้นำเรื่องของการวางแผนมาใช้ในการบริหารงานอย่างแพร่หลาย กลับละเลยในเรื่องของการติดตามประเมินผลไปอย่างน่าเสียดาย บางองค์การมีแผนงานที่ดี ได้รับ

การสนับสนุนให้ดำเนินงานตามแผนที่วางเอาไว้ แต่ไม่มีการ “ตามไปดู” ว่างานทำไปแล้วได้ผลเป็นอย่างไร มีปัญหาหรือไม่ พุดง่าย ๆ ก็คือให้ความสนใจต่อผลของงานน้อยไปหน่อย เรียกว่าได้พยายามนำวิธีการบริหารงานแผนใหม่มาใช้แต่นำมาใช้ไม่หมด พุดตามภาษาที่ใช้อยู่ในขณะนี้ก็ต้องบอกว่า “ไม่ครบวงจร” ทั้งนี้เพราะกระบวนการวางแผนนั้นมีวัฏจักรของมันเองอยู่แล้ว ได้แก่ การวางแผน การปฏิบัติตามแผน และการติดตามประเมินผล โดยรวมทั้ง ๓ ขั้นตอนดังกล่าวเป็นระบบเดียวกัน อย่างไรก็ดี ในเรื่องของการทำงานอย่างมีการวางแผนและมีการติดตามวัดผลนี้ มีผู้กล่าวเปรียบเทียบไว้ว่า “การวางแผนที่ดี เปรียบเสมือนงานสำเร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง การปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนและการประเมินผลงานเป็นส่วนที่จะทำให้งานอีกครั้งหนึ่งที่เหลือสำเร็จลงได้”

องค์การของรัฐมีหน้าที่ภารกิจต้องทำมากมาย ความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การจะวัดได้จากผลงานที่ทำไปแล้ว ดังนั้นการทบทวนถึงผลงานในแต่ละเรื่อง แต่ละช่วงเวลา จึงเป็นเรื่องสำคัญและเป็นสิ่งที่ “ต้องทำ” ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานในภาครัฐหรือภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานขององค์การย่อยหรือองค์การใหญ่ ทั้งนี้เพราะผลสำเร็จของงานเป็นเครื่องวัดประสิทธิภาพของคน แต่ในความเป็นจริงปรากฏว่าภาคเอกชนให้ความสนใจต่อการประเมินผลงานมากกว่าภาครัฐ ทั้งนี้เป็นเพราะว่างานของ

ภาคเอกชนเน้นในเรื่องของผลตอบแทนที่เป็นกำไรค่อนข้างชัดเจน หากไม่ได้กำไรธุรกิจนั้นก็ไม้อาจดำเนินกิจการอยู่ได้ อย่างไรก็ตามก็ดีถึงแม้ว่างานของรัฐจะมีได้มุ่งเน้นที่ผลกำไรเป็นเป้าหมายหลักหากแต่เน้นในเรื่องของการให้บริการก็ตาม ก็มีได้หมายความว่างานนั้นจะไม่คำนึงถึงความคุ้มค่า ไม่คำนึงถึงผลที่จะได้รับ หรือไม่ได้เป็นข้ออ้างที่จะทำให้การประเมินผลงานของรัฐเป็นเรื่องไม่สำคัญ เพราะมีฉะนั้นแล้วทั้งเจ้าหน้าที่และผู้บังคับบัญชาก็ไม่อาจรู้ได้ว่างานที่ทำไปนั้นมีคุณภาพแค่ไหน ได้ผลตามวัตถุประสงค์หรือไม่ การบริการและการอำนวยความสะดวกที่รัฐจัดทำให้แก่ประชาชนไปถึงมือประชาชนมากน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคอยู่ที่ไหน จะต้องปรับปรุงแก้ไขในเรื่องอะไรบ้าง เป็นต้น

### ควรประเมินผลเมื่อไร

การประเมินผล คือ ความพยายามจะให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างแผนกับการปฏิบัติงาน เป็นการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในการบริหาร การประเมินผลจึงกระทำได้ ๓ รูปแบบ คือ

๑. การประเมินผลก่อนที่จะเริ่มโครงการหรือก่อนการปฏิบัติงาน (*project appraisal*)
๒. การประเมินผลระหว่างที่ทำโครงการ (*project monitoring*)
๓. การประเมินผลหลังจากทำโครงการ (*project evaluation*)

การประเมินผลก่อนจะเริ่มโครงการเป็นการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นถึงปัญหาความต้องการและความจำเป็นในการจัดทำโครงการ ชี้ความสามารถขององค์กร ผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ตลอดจนปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ เพื่อให้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจดำเนินงาน

การประเมินผลระหว่างดำเนินงานเรียกว่าการติดตามและควบคุม (*monitoring and control*) เป็นการติดตามกำกับดูแลให้งานเป็นไปในทิศทางและเป้าหมายที่กำหนดไว้ หากมีปัญหาอุปสรรคหรือข้อบกพร่องใด ๆ เกิดขึ้นจะสามารถแก้ไขได้ทันท่วงที

ส่วนการประเมินผลตอนสุดท้ายเมื่อโครงการสิ้นสุด เรียกว่า *project evaluation* เป็นการติดตามดูต่อไปว่าผลงานที่เกิดขึ้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด บางลักษณะงานอาจต้องเว้นช่วงเวลาระยะหนึ่งก่อนการประเมินผล ทั้งนี้เพื่อจะได้รู้ถึงผลที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

การดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ ในปัจจุบัน มีลักษณะของการทำงานแบบแผนงานและโครงการมากขึ้น จึงสามารถนำเรื่องของการประเมินผลมาใช้ในทุกขั้นตอนของการบริหาร แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐหลายแห่งได้นำหลักการประเมินผลมาใช้ทั้งก่อนเริ่มโครงการระหว่างดำเนินงานและภายหลังจากที่โครงการสิ้นสุดลงมาใช้แล้ว แต่บางหน่วยงานได้นำแนวคิดในเรื่องของการ

ประเมินผลมาใช้เพียงบางส่วน ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างต่อไปนี้

ตัวอย่างที่ ๑

การฝึกอบรมข้าราชการที่มุ่งเน้นจะให้ข้าราชการระดับหัวหน้างานเป็นนักบริหารที่มีประสิทธิภาพ สามารถบริหารงานได้อย่างประสบความสำเร็จ

การประเมินผลก่อนทำโครงการ เหตุผลที่ต้องมีการฝึกอบรมนั้น ส่วนใหญ่มักจะคิดกันว่าเป็นปัญหาและความต้องการที่รู้ ๆ กันอยู่แล้ว เช่น ข้าราชการหย่อนประสิทธิภาพ หรือมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับที่จะพัฒนาได้อีกหรือเป็นการเตรียมตัวข้าราชการสำหรับตำแหน่งหน้าที่ใหม่ เป็นต้น ส่วนการหาความจำเป็นในการฝึกอบรม (*training need*) เพื่อให้การจัดหลักสูตรตรงกับความต้องการของผู้เข้ารับการอบรมนั้น ถ้าเป็นโครงการริเริ่มใหม่ บางแห่งอาจมีการหาความต้องการอยู่บ้าง แต่บางแห่งก็ไม่ได้ทำ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบหรือผู้ที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้กำหนดหลักสูตรเสียเอง

ส่วนการประเมินผลงานระหว่างดำเนินการจะทำอยู่เกือบตลอดเวลา ส่วนมากจะเป็นไปในลักษณะนอกแบบ เช่น การคลุกคลี ใกล้ชิด การสอบถามความคิดเห็น ตลอดจนการใช้วิธีการสังเกต เป็นต้น มีบางแห่งเท่านั้นที่มีการประเมินผลโครงการโดยใช้แบบสอบถาม และเมื่อมีปัญหาข้อขัดข้องจะสามารถแก้ไขได้ทันที่

การประเมินผลระยะที่ ๓ เมื่อโครงการสิ้นสุดลงนั้นส่วนใหญ่จะประเมินผลทางด้านความสนใจหรือการยอมรับในหลักสูตร และการประเมินผลในเรื่องของการเรียนรู้ของผู้เข้ารับการอบรมเป็นสำคัญ ส่วนการประเมินผลทางด้านพฤติกรรมที่มุ่งหวังจะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางสร้างสรรค์อันจะนำไปสู่การมีประสิทธิภาพในการบริหารงานในท้ายที่สุดนั้น มักไม่ค่อยได้มีการประเมิน ทั้งนี้ อาจเป็นได้ว่าการวัดผลทางด้านพฤติกรรมของคนนั้นทำได้ยากกว่าต้องการวิธีการทางวิทยาศาสตร์ และต้องพิจารณาถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ ข้อสำคัญต้องทิ้งช่วงระยะเวลาระยะหนึ่งจึงจะตามไปวัดผลได้ เป็นที่น่าเสียดายว่า การฝึกอบรมหลายโครงการที่ผู้บริหารไม่สามารถทราบได้ว่าผลที่เกิดกับผู้เข้ารับการอบรมจริง ๆ นั้นตรงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ เมื่อไม่รู้ก็ไม่มีการแก้ไขปรับปรุงส่วนที่เป็นจุดอ่อนของโครงการได้ การดำเนินงานครั้งต่อ ๆ ไปก็วนเวียนอยู่ในวิถีทางเดิมที่ทุกฝ่ายยอมรับกันว่า “ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ”

ตัวอย่างที่ ๒

การพยายามแก้ไขปัญหาน้ำกินน้ำใช้แก่ประชาชนในชนบท

การประเมินผลระยะที่ ๑ เนื่องจากเป็นที่รับรู้และยอมรับกันทั่วไปว่าประชาชนในชนบทมีปัญหาเรื่องการขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้เป็นอย่างมากโดยเฉพาะในช่วงฤดูแล้ง และโดยเฉพาะประชาชนที่อาศัยในภาคเหนือและ

ภาคอีสาน การประเมินผลในระยะก่อนเริ่มโครงการจึงเกือบไม่ได้ทำเลย เพราะถือว่าเป็นปัญหาและความต้องการที่มีอยู่แล้ว

เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้บริหารในส่วนกลางจึงกำหนดโครงการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำขึ้นตามความถนัดของแต่ละหน่วยงาน เช่น โครงการขุดบ่อน้ำบาดาล โครงการขุดลอกคลอง โครงการปั้นโอ่งน้ำ เป็นต้น โดยกำหนดปริมาณที่จะทำตามกำลังความสามารถของตน

การประเมินผลระยะดำเนินการ ส่วนใหญ่เป็นการติดตามระดับเจ้าหน้าที่

การประเมินผลระยะที่เสร็จสิ้นโครงการปรากฏว่าผู้บริหารมักจะสนใจแต่ “ปริมาณ” งานที่ทำไปเท่านั้น เช่น ขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลกี่แห่ง เป็นเงินเท่าไร ขุดลอกคลองสระน้ำกี่แห่ง ใช้เงินหมดหรือไม่ มีประชาชนมาร่วมงานกี่คน หรืออำเภอไหนปั้นโอ่งน้ำได้จำนวนเท่าไร ใช้เงินเท่าไร ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานไหนบ้าง เป็นต้น

จะเห็นว่าเป็นการประเมินผลเฉพาะในส่วนที่มองเห็นได้ชัดเจนเท่านั้น มิได้ประเมินในเรื่องของ “คุณภาพ” หรือติดตามดูว่าเมื่อโครงการเสร็จไปแล้ว ประชาชนยังมีปัญหาเรื่องน้ำกินน้ำใช้อีกหรือไม่ หากปัญหาดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไขให้หมดไปหรือลดน้อยลงไป ย่อมแสดงว่างานที่ทำไปไม่ได้บรรลุผลสมตามที่มุ่งหวังเอาไว้ ผู้บริหารไม่อาจรู้ได้ว่าบ่อน้ำที่ขุดไปมีน้ำหรือไม่ หรือน้ำที่ขุดได้มีรสจืดพอจะบริโภคได้หรือไม่ หรือว่าโอ่งน้ำ

ตามจำนวนที่สร้างขึ้นใช้บรรจุน้ำได้จริง ๆ เท่าไร ประชาชนนำไปกักเก็บน้ำไว้กิน หรือนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น เป็นต้น

สิ่งเหล่านี้เป็นจุดอ่อนของระบบบริหารงานขององค์การรัฐ สมควรได้รับการเอาใจใส่และดำเนินการอย่างจริงจัง ทั้งในระดับองค์การที่รับผิดชอบและระดับรัฐบาลโดยส่วนรวม

### แนวทางในการประเมินผล

การประเมินผลงานนั้น เราอาจทำได้หลายลักษณะด้วยกัน เช่น

- **การรายงานผล (Reporting)** เป็นการรายงานความก้าวหน้าและปัญหาของงานจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติให้ผู้บังคับบัญชาได้ทราบทุกระยะ
- **การติดตามผล (Monitoring)** เป็นการติดตามผลการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและผู้บังคับบัญชา จึงนับได้ว่าเป็นเครื่องมือการควบคุมของฝ่ายบริหาร
- **การประเมินผล (Evaluation)** เป็นการศึกษาและวิเคราะห์การปฏิบัติงานอย่างละเอียดถี่ถ้วน ตรวจสอบผลงานและผลกระทบตลอดจนเสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่ได้ประสบมา

### ใช้เกณฑ์อะไรในการประเมิน

หากจะกล่าวว่าการดำเนินงานในองค์การของรัฐบาลการประเมินผลก็คงจะไม่ถูกต้องนัก เพราะแท้ที่จริงการประเมินผลได้มีการกระทำอยู่บ้างแล้ว แต่ทำในระดับหนึ่งเท่านั้น ผลการประเมินที่ออกมาจึงมักจะ “เป็นที่น่าพอใจ

ในระดับหนึ่ง” อยู่เสมอ ไม่ได้มีการติดตามดูผลรวมทั้งหมด การประเมินผลเพียงบางส่วนดังกล่าวนับว่ายังไม่เป็นการเพียงพอที่จะวัดความสำเร็จของงานได้ ด้วยเหตุนี้การจะรู้ว่าจะงานมีประสิทธิภาพเพียงใด จะต้องประเมินผลหลาย ๆ ด้าน

1. ด้านปริมาณ การทำงานส่วนใหญ่จะกำหนดเป้าหมายไว้ชัดเจนว่าจะทำอะไร ทำอะไร การประเมินผลทางด้านปริมาณทำได้ง่าย เพราะเป็นเรื่องที่มองเห็นได้ชัดเจนและสามารถวัดได้

2. ด้านคุณภาพ เป็นการวัดคุณภาพของงานว่าได้ผลตรงตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ งานบางอย่างอาจทำได้เสร็จตามเป้าหมายแต่คุณภาพอาจไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ก็ได้

3. ด้านวัตถุประสงค์ของโครงการ เป็นการพิจารณาถึงผลสำเร็จของโครงการว่าสามารถแก้ไขปัญหาคือต้องการได้มากน้อยเพียงใด เพราะบางโครงการ แม้จะดำเนินงานครบในเชิงปริมาณและคุณภาพแล้ว ก็ไม่แน่ว่าจะแก้ปัญหาคือความเดือดร้อนของประชาชนได้ตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

4. ด้านผลกระทบ เป็นการพิจารณาถึงผลกระทบจากการดำเนินงาน ผลกระทบในทางบวกซึ่งเราเรียกว่าผลพลอยได้นั้น ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ได้มีการคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าบ้างแล้ว แต่ผลกระทบในทางลบหรือผลเสีย มักเป็น

เรื่องที่ยังคงไม่ได้คาดคิดไว้ก่อน เช่น ผลกระทบในเรื่องความเสียหายต่อสภาวะแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายไป หรือแม้แต่ผลกระทบต่อวัฒนธรรมประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น เป็นต้น

การประเมินผลงานหรือโครงการจำเป็นต้องมีการวัดผลทุก ๆ ด้านให้รอบคอบ และจำเป็นต้องรู้ให้ได้ว่าโดยสภาพรวมแล้ว โครงการที่ทำไปนั้นได้รับผลสำเร็จบรรลุความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการหรือไม่ เช่น ถ้าวัตถุประสงค์ของการฝึกอบรมนักบริหารหรือความพยายามที่จะให้ผู้เข้ารับการอบรมกลับไปเป็นนักบริหารที่บริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพคือได้ทั้งงานและน้ำใจคนแล้ว ก็ต้องดูว่าผู้ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรดังกล่าวประสบความสำเร็จในการบริหารงานตามแนวทางที่วางไว้หรือไม่เพียงใดและเพราะอะไร เพื่อที่ผู้รับผิดชอบจะได้ใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินงานครั้งต่อไปให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### จะประเมินผลอย่างไร

ดังได้กล่าวแล้วว่า การประเมินผลเป็นการตรวจสอบดูว่าการวางแผนกับการปฏิบัติงานจะตรงกันหรือไม่ จึงมีวิธีการดำเนินงานดังนี้

1. กำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน ว่าต้องการวัดผลในเรื่องอะไรบ้างเนื่องจากในการปฏิบัติงานนั้นมีสิ่งที่จะต้องวัดมากมาย บางครั้งอาจต้องการรู้ในเรื่องของปริมาณงาน บางครั้งอาจอยากรู้ในเรื่องคุณภาพของงาน หรือต้องการรู้สภาพการใช้จ่ายเงิน ต้องรู้ปฏิกิริยาของ

ประชาชน ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น หรือต้องการ  
รู้ผลรวมของงานทั้งหมด เป็นต้น

2. เลือกข้อมูลเพื่อใช้ในการวัด เมื่อรู้จุด  
เน้นที่ต้องการประเมินผลแล้ว จึงเป็นขั้นตอน  
ของการพิจารณาว่าจะใช้ข้อมูลอะไรบ้างมาเป็น  
เครื่องชี้วัด

3. รวบรวมข้อมูล เมื่อกำหนดขอบเขตที่  
จะประเมินไว้ชัดเจนแล้ว มีวิธีการรวบรวม  
ข้อมูลได้หลายรูปแบบ ดังนี้

- ออกแบบสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้อง  
ถ้าเป็นโครงการฝึกอบรม นอกจากแบบสอบ  
ถามแล้ว ยังมีแบบทดสอบเพื่อวัดระดับของการ  
เรียนรู้ด้วย

- การสังเกต ใช้ได้กับข้อมูลทางด้าน  
บริหารและพฤติกรรม

- การสัมภาษณ์ ส่วนใหญ่เป็นการ  
รวบรวมข้อมูลทางด้านพฤติกรรม สังคม และ  
การเมือง โดยการสัมภาษณ์หรือพูดคุยกับผู้  
ที่เกี่ยวข้องหลาย ๆ ฝ่าย

- การสำรวจ เป็นการรวบรวมข้อมูล  
ทางด้านเศรษฐกิจ การเงิน การตลาด เป็นต้น

4. วิเคราะห์ข้อมูล ตีความ เสนอแนะ  
ทำรายงานและเผยแพร่ เป็นการนำข้อมูลที่  
ได้มาวิเคราะห์ในเชิงปริมาณและตีความออก  
มาให้มีความหมายที่คนทั่วไปสามารถเข้าใจ  
ได้ง่าย มีข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ ทั้งใน  
ส่วนดีและส่วนที่ควรปรับปรุงแก้ไข รวมทั้งจัดทำ  
เป็นรายงานเผยแพร่แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป

### ทำไมจึงต้องมีการประเมินผล

เมื่อการประเมินผลคือสิ่งที่ต้องทำทั้งก่อน  
การตัดสินใจ ระหว่างดำเนินงาน และเมื่อโครง  
การเสร็จสิ้นไปแล้ว จึงนับว่าเป็นสิ่งที่มีประโยชน์  
อย่างยิ่งในการบริหารงาน เพราะทำให้นัก  
บริหารทำงานด้วยความมั่นใจ ด้วยความรอบ  
คอบ และสามารถหวังผลได้อย่างเต็มที่ กล่าว  
คือการประเมินผลมีส่วนช่วยในการเพิ่มประ  
สิทธิภาพของงาน ดังนี้

1. ทำให้การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ มี  
โอกาสผิดพลาดได้น้อย เพราะได้มีการศึกษา  
และพิจารณาอย่างรอบคอบแล้ว

2. เป็นการควบคุมและเร่งรัดงานให้เป็น  
ไปตามแผนทั้งในด้านปริมาณงาน คุณภาพ  
หากมีปัญหาอุปสรรคเกิดขึ้นระหว่างปฏิบัติ  
งาน จะสามารถแก้ไขได้อย่างทันท่วงที

3. เพื่อให้มีข้อมูลสำหรับใช้ประกอบใน  
การวางแผนครั้งต่อไป

4. สามารถจัดใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิด  
ประโยชน์มากที่สุด

### อุปสรรคข้อขัดข้อง

1. ผู้บริหารมองไม่เห็นความสำคัญของ  
การประเมินผล เพราะในทางปฏิบัติที่เป็น  
อยู่ขณะนี้ ถึงแม้โครงการที่ทำเสร็จไปแล้วจะ  
ไม่มีผลงานชัดเจนออกมา ก็ไม่ได้เป็นอุปสรรค  
ต่อการจะได้รับการงบประมาณดำเนินการต่อไป  
พูดง่าย ๆ ก็คือ ไม่ว่าผลการดำเนินงานจะเป็น

อย่างไร โครงการก็ยังไม่ยกเลิก ยังคงดำเนินการต่อไป

2. ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพราะมีความเข้าใจว่าการประเมินผลเป็นเรื่องของการจับผิด จึงเป็นที่น่าเสียดายว่าข้อมูลหรือการรายงานต่าง ๆ ที่ได้รับมักไม่ค่อยตรงกับความเป็นจริง ทำให้ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถแก้ไขได้ถูกต้องและทันต่อเวลา

3. ผู้ประเมินขาดความเที่ยงธรรม เนื่องจากมีความลำเอียงหรือเกิดความเกรงใจฝ่ายปฏิบัติ

4. ขาดความพร้อมของผู้ประเมิน เนื่องจากความรู้กิตติ จากการสนับสนุนของผู้มีอำนาจกิตติ เป็นเหตุให้การประเมินผลทั้งในระหว่างดำเนินงานและเมื่อโครงการเสร็จสิ้นไปแล้วเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันต่อเหตุการณ์

### ข้อเสนอแนะ

1. ผู้บริหารต้องยอมรับว่าผลงานเป็นเครื่องวัดประสิทธิภาพและความสามารถของคน จึงควรคำนึงถึงความสำเร็จของงานทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพ และใช้ผลสำเร็จของงานนั้นเป็นส่วนประกอบในการพิจารณาบุคลากรของหน่วยงานด้วย

2. ให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับดำเนินงานโดยยึดวัตถุประสงค์ของงานเป็นหลัก มีการตรวจสอบติดตามผลงานทุกระยะ หากมีปัญหาอุปสรรคต้องรีบแก้ไข หรือรายงานผู้บังคับบัญชาทันที

3. การตัดสินใจวางแผนหรือโครงการครั้งต่อไปต้องนำผลการประเมินงานในอดีตมาประกอบการพิจารณาด้วยทุกครั้ง

4. จัดให้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการประเมินผล หรือหากเป็นโครงการสำคัญ ๆ จำเป็นต้องมีการประเมินผลที่ใช้คนจำนวนมาก ใช้เทคนิควิชาการที่ลึกซึ้ง หรือใช้เวลานาน อาจจัดหาจากหน่วยงานภายนอกก็ได้

การพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรนั้น ต้องทำไปพร้อมกันทั้งในเรื่องการพัฒนาบุคลากร การพัฒนาโครงสร้าง ตลอดจนการพัฒนากระบวนการบริหารงาน การนำเรื่องกระบวนการวางแผนมาใช้ในการบริหารงานเป็นสิ่งที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าจะช่วยให้การบริหารงานในองค์กรมีประสิทธิภาพขึ้น อย่างไรก็ตาม ต้องไม่ลืมว่าในกระบวนการวางแผนนั้นมีเรื่องของการติดตามประเมินผลรวมอยู่ด้วย และเป็นส่วนสำคัญที่จะเป็นเครื่องชี้วัดถึงความสำเร็จและความล้มเหลวของงาน การจะเป็นนักบริหารที่ประสบความสำเร็จนั้น ต้องกล้าที่จะยอมรับว่างานที่ทำไปนั้นได้รับผลสำเร็จหรือไม่เพียงใด เพื่อที่จะได้แก้ไขปรับปรุงสิ่งที่จะทำต่อไปให้ดีขึ้น หากองค์กรของรัฐให้ความสำคัญและเอาใจใส่ติดตามวัดผลความสำเร็จของงานโดยใกล้ชิดทุกโครงการ เชื่อได้ว่าองค์กรจะสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนจะได้รับประโยชน์และการบริการจากรัฐอย่างเต็มที่ ลักษณะการทำงานแบบทำแล้วทิ้ง คือมีแต่การเริ่มต้น แต่ไม่มีการลงท้ายจะค่อย ๆ หมดยไป

# การพัฒนาองค์กร เกิดเมืองนอก - ตายเมืองไทย?

ชวลี ชัยพิพัฒน์

ชีวิตขององค์กรมีสภาพคล้ายกับสภาพชีวิตของคนเรา ซึ่งมีเริ่มต้น มีเจริญเติบโต และมีความเสื่อม แต่องค์กรเป็นงานที่ผู้รับผิดชอบต้องปฏิบัติสืบต่อกันไปและรักษาไว้ให้เกิดผลดีที่สุด ผู้บริหารคือผู้ที่รับผิดชอบต่อองค์กร จึงต้องระจิงรักษาปรับปรุงแก้ไขให้องค์กรได้ดำเนินการไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ สถานการณ์ต่าง ๆ มีผลต่อการบริหารที่ต้องปรับองค์การให้เข้ากับเหตุการณ์ สถานการณ์ที่เกิดขึ้น การศึกษาขององค์กรจึงเป็นขบวนการที่นักบริหารต้องศึกษาและปฏิบัติอยู่เป็นประจำ การนำวิทยาการต่าง ๆ มาใช้ในการบริหารเป็นความทันสมัยของนักบริหาร แต่บางครั้งก็อาจจะยังไม่เป็นที่ยอมรับของผู้ร่วมงานหรือมีความคิดที่ต่อต้าน จึงต้องมีวิธีการเสนอแนะและนำเข้ามาใช้ในจุดที่สามารถเห็นได้ก่อน แล้วจึงดำเนินการต่อไปเป็นขั้นตอนความรู้เป็นหลักสากล ความเจริญเติบโตขององค์กรเป็นธรรมชาติของการดำเนินธุรกิจ การนำวิทยาการเข้าช่วยตรงจุดใด เมื่อใด เป็นความสามารถของนักบริหารที่จะตัดสินใจให้ถูกกับสถานการณ์ โอกาสเวลา ผลที่เกิดขึ้นเป็นการแสดงฝีมือของนักบริหารว่ามีมากน้อยเพียงใด

ใครๆ หลายคนพูดว่า บ้านเรามากเหลือของใหม่ เมื่อได้รับทราบแนวความคิดหรือทฤษฎีใหม่ๆ มักชอบนำเข้ามาใช้ในลักษณะลอกเลียน ทั้งรูปแบบและวิธีการ และหลายๆ กรณีก็เกิดข้อสรุปในไม่ช้านักกว่า ใช่มิได้สำหรับบ้านเรา...แล้วก็เกิดอาการ “ตายตอนจบ” ขึ้น ตัวอย่างเช่น เทคนิคการบริหาร “QC” หรือ กลุ่ม

ควบคุมคุณภาพซึ่งมีหลายกรรมหลายวาระที่พูดกันว่าเกิดในสหรัฐอเมริกา เติบโตในญี่ปุ่น และกำลังจะมาตายในเมืองไทย แต่ข้อสรุปเรื่องนี้ก็พูดกันไปโดยมิได้แสดงข้อมูลยืนยัน

การพัฒนาองค์กร หรือ “OD” ก็เช่นกัน นักวิชาการหลายคนที่กำลังถึงว่าได้มีการนำ

เข้ามาทดลองใช้และพบว่าใช้ไม่ได้สำหรับประเทศไทย บางคนสรุปรุนแรงว่า “ตายสนิท” เอาทีเดียวโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคราชการ ในขณะที่เดียวกันบางคนก็ตั้งคำถามว่า เรารู้จัก “OD” กันถ่องแท้แค่ไหน? แนวความคิดหลักการ และวิธีการของ “OD” ใช้ไม่ได้จริงๆ ในระบบราชการของเรา หรือว่าเราใช้ “OD” ไม่เป็น หรือไม่ก็...ไม่เคยลองใช้!!

บทความนี้เป็นการเปิดทางเพื่อการอภิปรายและตอบคำถามข้างต้น

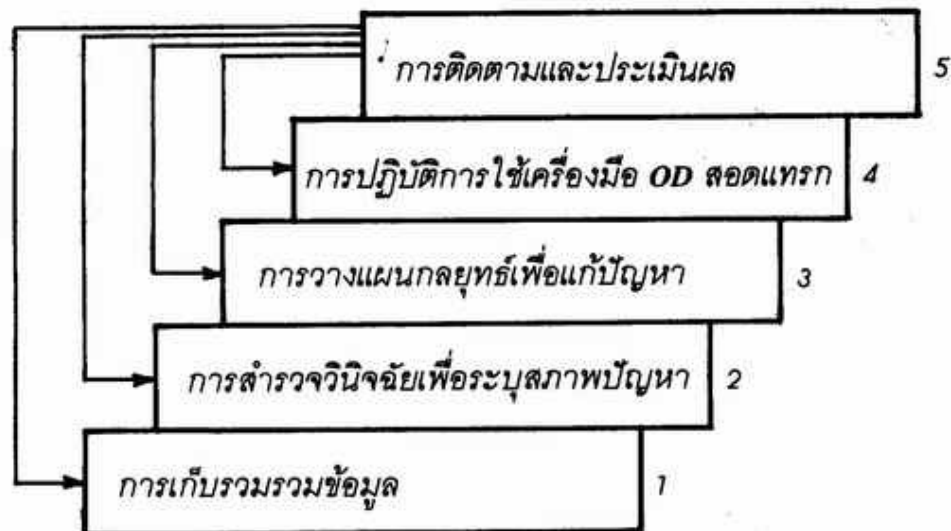
### ความหมายและกระบวนการพัฒนาองค์การ

การพัฒนาองค์การ (*Organization Development; OD*) คือความพยายามระยะยาว และต่อเนื่อง ที่จะปรับปรุงกระบวนการ

แก้ปัญหาและฟื้นฟูตนเองขององค์การอย่างมีแผนล่วงหน้า โดยตระหนักถึงสภาวะแวดล้อมขององค์การอยู่เสมอ เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสุขภาพที่สมบูรณ์ขององค์การ

องค์การที่จะพัฒนา จักต้องทราบว่าจะพัฒนาตนเอง (องค์การ) อยู่ที่ไหน (มีสภาพการณ์อย่างไร) ต้องการไปที่ไหน (เป้าหมายของการพัฒนา) ค้นหาวีธีที่จะไปว่าจะไปให้ถึงเป้าหมายได้อย่างไร ในทิศทางใด ดำเนินการตามนั้นแล้วประเมินผลว่าไปได้แค่ไหน ถึงเป้าหมายแล้วหรือไม่

โครงการ OD ใดๆ ก็ตามจะต้องมีกระบวนการที่ต่อเนื่องและมีการใช้ข้อมูลทางสถิติ ซึ่งอาจแบ่งเป็นขั้นตอนสำคัญๆ ได้ดังนี้

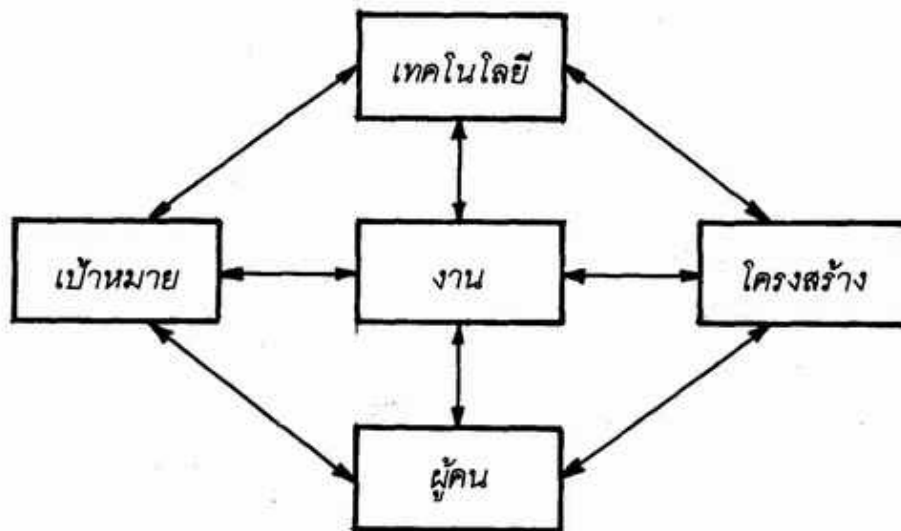


แต่ละขั้นตอนอาจไม่แยกขาดจากกัน และการปฏิบัติการใช้เครื่องมือหรือเทคนิค OD ต่างๆ เข้าสอดแทรกนั้นอาจทำต่อเนื่องได้เป็นวงจรใหม่ หรือวงจรลัด ดังแสดงในแผนผัง

ฟังดูเหมือนว่า OD ก็คือกระบวนการแก้ปัญหาเราๆ นี้เอง แต่เป็นปัญหาส่วนรวมขององค์การ ความคิดนี้ก็มีส่วนถูกต้อง แต่ที่ OD แตกต่างกับกระบวนการแก้ปัญหาทั่วไป

ก็คือ ฐานรองรับกระบวนการ OD เราจำเป็นต้องใช้แนวความคิดและหลักการทางพฤติกรรมศาสตร์ เนื่องด้วยนักพัฒนาองค์กรจะให้ความสำคัญกับ “คน” ทั้งรายบุคคลและกลุ่ม คือ

มองว่าผู้คนที่เป็สมาชิกขององค์กรไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปฏิบัติการ เป็นองค์ประกอบ หรือระบบย่อยที่สำคัญมากเมื่อมององค์กรในฐานะระบบดังนี้



ระบบย่อยต่างๆ ขององค์กรมีความสัมพันธ์และส่งผลกระทบต่อกันเสมอไม่ว่าอยู่ในสภาพการณ์ใด และในสภาวะแวดล้อมองค์กรอย่างใด ทั้งนี้ที่ระบบย่อยอันใดอันหนึ่งเปลี่ยนแปลงหรือถูกทำให้เปลี่ยนแปลง จะส่งผลกระทบต่อระบบย่อยอื่นๆ และแล้วตัวองค์กรย่อมเกิดการเปลี่ยนแปลงเสมอ

นักพัฒนาองค์กรต่างก็จะให้ความสำคัญมากแก่ระบบ “คน” เพราะเป็นองค์ประกอบที่ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ยากที่สุด คนเรายัง “โง่” ขึ้น ยิ่งยอมรับอะไรได้ยากขึ้นและพร้อมเสมอที่จะต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ยิ่งเป็นผู้บริหารด้วยแล้ว อาวุโสและอำนาจบารมีมักจะเดินนำหน้าความรับผิดชอบอยู่เป็นนิจ ไม่ชอบให้ใครสอน ไม่ชอบรับฟังข้อวิพากษ์ แม้

จะเป็นความจริงในลักษณะข้อมูลป้อนกลับที่น่าจะรับฟังได้ จิตใจไม่อาจเปิดกว้างและมักขมขื่นใจต่อข้อเสนอให้ปรับปรุงการบริหารของตน ผู้คนที่เป็ฝ่ายปฏิบัติก็เช่นกัน เมื่อต้องเผชิญกับอุปสรรค ปัญหาและความคับข้องใจใดๆ ที่ปกติจักต้องเกิดในระหว่างการปฏิบัติงานอยู่แล้ว น้อยรายนักที่จะมองตนเองและคิดแก้ไขปรับปรุงที่ตนเองก่อน ส่วนใหญ่จะกล่าวหา กล่าวโทษคนอื่น สิ่งอื่นที่อยู่รอบตัวเอง ที่นุ่มนวลหน่อยก็จะโทษที่ระบบซึ่งไม่มีตัวตน ไม่มีชีวิตและไม่อาจตอบโต้ข้อกล่าวหาต่างๆ ได้

ฉะนั้นทุกขั้นตอนในกระบวนการ OD โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนและการดำเนินการเพื่อใช้เครื่องมือทาง OD เข้าสอดแทรก

จึงจำเป็นอย่างยิ่งต้องประยุกต์หลักพฤติกรรมศาสตร์อย่างเหมาะสมต่อบุคคล ต่อกาลเวลา และต่อสถานที่

เมื่อประมาณสิบห้าปีมาแล้ว ระหว่างการสัมมนาเพื่อพัฒนาองค์การระดับกรมคนหนึ่ง เกิดมีอันเป็นต้องล้มเลิกการสัมมนากลางคันโดยคำสั่งของอธิบดีผู้เข้าร่วมสัมมนาด้วย สาเหตุสำคัญก็คือความย่อหย่อนในเชิงพฤติกรรมศาสตร์ ทำให้พฤติกรรมเย็นเยือกแบบเกราะน้ำแข็งของผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนยอดยังมีได้ถูกละลายออกจนเพียงพอ และขึ้นเชิงของการให้ “feedback” เกี่ยวกับพฤติกรรมการบริหารอาจเป็น “ฝรั่ง” มากเกินไปก็เป็นได้ แต่เนื่องจากหลักการของการพัฒนาองค์การยังเชื่อได้-ใช้ได้อยู่ ผู้จัดดำเนินการพัฒนาองค์การและที่ปรึกษา (ทั้งไทยและฝรั่งผู้เชี่ยวชาญ) จึงสามารถคลี่คลายสถานการณ์และลดความคับข้องใจของผู้บริหารได้ในเวลาต่อมาหลังจากวันวิกฤตนั้น และกลับได้ผลในการพัฒนาระบบบริหาร ในทำนอง “ฟ้าหลังฝน” ในระยะเวลาต่อมาด้วยซ้ำไป

นอกจากการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมบุคคลจะเป็นงานยากแล้ว ยังมีเหตุผลที่ลึกกว่าที่ทำให้การพัฒนาองค์การมุ่งปรับปรุงที่ “คน” กล่าวคือ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อพัฒนาระบบย่อยอื่นๆ อันได้แก่ โครงสร้างเทคโนโลยี เป้าหมาย หรือแม้แต่ตัวงานเพื่อให้เกิดการไหลหรือกระแสนงานที่ส่งผลงานที่ดียิ่งขึ้นแล้วก็ตาม สิ่งที่พัฒนาขึ้นแล้วก็จะไม่คงทนต่อสภาวะแวดล้อมภายนอก องค์การที่

เปลี่ยนแปลงและส่งผลกระทบต่อองค์การตลอดเวลา ก่อให้เกิดความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงระบบย่อยเหล่านั้นอยู่เรื่อยไป ฉะนั้นเราจึงน่าจะมุ่งปรับปรุงพฤติกรรมของผู้คนในองค์การมากกว่า ถ้าเราสามารถสร้างบรรยากาศในองค์การให้ผู้คนผูกพันตัวเองเข้ากับงาน ทำงานเป็นกลุ่มเป็นทีม สามารถร่วมใจแก้ปัญหาภายในองค์การได้ ทำให้ผู้คนตระหนักได้ว่า เขาสามารถแสวงหาความก้าวหน้าและพัฒนาตนเองจากงานที่เขาทำอยู่ ก็จะทำให้เกิดสมดุลระหว่างความต้องการของคนกับความต้องการขององค์การได้ และแล้วองค์การก็จะสามารถเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมได้อย่างมีคุณภาพ และสิ่งนั้นจะส่งผลต่อการเพิ่มพูนประสิทธิภาพขององค์การในระยะยาวได้มากกว่า

โดยเหตุผลดังกล่าว จึงอาจสรุปความหมายของการพัฒนาองค์การ หรือ OD ได้ อีกลักษณะหนึ่งว่า **เป็นการเปลี่ยนแปลงองค์การอย่างมีแผนโดยใช้ข้อมูลและอิงหลักพฤติกรรมศาสตร์ เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพและความสุขสมบูรณ์ขององค์การ**

### **สิ่งสอดแทรก (OD - Interventions) ที่อาจเลือกใช้ได้**

การพัฒนาองค์การมีความแตกต่างกับการพัฒนาการบริหารอยู่ลักษณะหนึ่งคือการ “ทำงานไป-พัฒนาไป” โดยสามารถสอดแทรกเทคนิคหรือเครื่องมือ OD เข้าไป

ในระหว่างการทำงานได้ตลอดเวลา ดังนั้นโครงการแรก ๆ ของกระบวนการพัฒนาองค์การควรมุ่งประสงค์ให้สมาชิกองค์การไม่ว่าฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปฏิบัติเข้าใจและคุ้นเคยกับ “วิธีการพัฒนา” มากกว่าเนื้อหาสาระแห่งปัญหา นั่นคือมุ่งให้คุ้นเคยกัน “ปรับปรุงอย่างไร” มากกว่า “ปรับปรุงอะไร” ทักษะที่เกิดขึ้นย่อมเสริมสร้างสมรรถนะในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ในระยะยาว

เครื่องมือการพัฒนาองค์การ หรือสิ่งสอดแทรกที่นิยมใช้กันอยู่มีหลายอย่าง เช่น

- การฝึกอบรมปฏิบัติการกลุ่ม (*Training Group*)
- การใช้กริดการบริหาร (*Managerial Grid*)
- การสร้างทีมงาน (*Team Building*)
- การจัดการความขัดแย้ง (*Conflict Management*)
- การให้การศึกษาอบรม (*Training*)
- การสอนแนะและให้คำปรึกษา (*Coaching and Consultation*)
- การประชุมแบบเผชิญหน้า (*Confrontation Meeting*)
- การปรับปรุงงานและโครงสร้างขององค์การ (*Work and Structure Improvement*)
- การบริหารงานโดยใช้วัตถุประสงค์และผลงาน (*Management by Objectives and Results; MBO หรือ MBO/R*)

## สิ่งสอดแทรกที่เคยใช้ได้ผลมาแล้ว

มีหน่วยงานราชการขนาดเล็กระดับแผนกหน่วยหนึ่งมีโอกาสพัฒนาประสิทธิภาพหน่วยงานของตนได้ค่อนข้างเสรี เนื่องจากผู้บริหารระดับกองซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาตรงขึ้นไปหนึ่งชั้น มีความเข้าใจและเชื่อในแนวความคิดของการพัฒนาองค์การดีอยู่ ทั้งยังยอมรับนับถือและไว้วางใจหัวหน้าแผนกซึ่งเป็นลูกน้องที่ “เอางาน” คนหนึ่ง จึงเปิดโอกาสและให้การสนับสนุนตามควร

แผนกงานนี้รับผิดชอบงานจัดการประชุมและสัมมนาให้กับองค์การใหญ่ มีหัวหน้าแผนกหนึ่งคน ไม่มีผู้ช่วยหัวหน้าแผนก มี “ลูกแผนก” รวมทั้งสิ้นยี่สิบคน หัวหน้าแผนกเป็นข้าราชการระดับ ๖ ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ค่อนข้างดี ความตั้งใจจริงและขยันหมั่นเพียรดีมาก มนุษย์สัมพันธ์ดีแต่รู้สึกไวและอารมณ์ไม่ค่อยเสถียร เป็นแบบอย่างได้ในเรื่องความประพฤติและการรักษาระเบียบวินัย ลูกแผนกเกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการระดับ ๓-๕ เกือบทั้งหมดวุฒิอย่างต่ำปริญญาตรี ความรู้ความสามารถและทัศนคติต่องานแตกต่างกัน มีประสบการณ์น้อยต่องานในหน้าที่ แต่ยังหนุ่มสาว กระตือรือร้นอยากก้าวหน้าและไต่เต้า มีความพร้อมที่จะหลอหลอมพฤติกรรมของตนเองตามแม่แบบที่ตนเองยอมรับและเชื่อถือ

ด้วยความเชื่อในแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และวิธีการของการพัฒนาองค์การด้วยความรู้สึกสำนึกใน “ค่าของความเป็นมนุษย์” และ

เชื่อมั่นว่าพฤติกรรมของคนเราย่อมปรับเปลี่ยนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้ว ปรับเปลี่ยนได้มากที่สุดทีเดียวสำหรับพฤติกรรมที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน หัวหน้าแผนกผู้นี้จึงวางแผนและดำเนินการสอดแทรกเทคนิคยอดนิยมนของการพัฒนาองค์การ เข้าไปในกระบวนการบริหารของเขาอย่างชัด ๆ สองเทคนิค คือ การสร้างทีมงาน และ *MBO*

ทีมงานแต่ละทีมจะประกอบด้วยกลุ่มสมาชิกในงานจำนวนหนึ่งอย่างน้อย ๓-๕ คน อาจมากกว่านี้หรือรวมกันทั้งแผนกเป็นทีมเดียว แล้วแต่ลักษณะงานที่ได้รับมอบหมาย กลวิธี คือ เครื่องมือที่สำคัญ ที่ใช้เป็นทางนำไปสู่เป้าหมายของสิ่งสอดแทรกคือ “การประชุม” การให้ความรู้ความเข้าใจและฝึกฝนให้มีทักษะในการประชุมปรึกษาหารือ ให้สามารถถกเถียงกันอย่างถูกวิธีเป็นงานขั้นต้น แต่โดยการใช้อย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่อง สมาชิกต่างก็จะ “ประชุมเป็น” คิดเป็น และเสนอความคิดเห็นต่อกันได้ ให้ข้อมูลป้อนกลับ (*feedback*) แก่กันได้โดยไม่มี ความคับข้องใจ และมักจะ ได้ผลงานที่ตั้งเป้าหมายไว้เป็นส่วนรวม

หัวหน้าทีมแต่ละทีมจะได้รับการสอนแนะ และฝึกฝนการบริหารงานที่ทีมได้รับมอบหมาย สมาชิกในทีมจะร่วมกันวางแผนงาน โดยกำหนดเป้าหมายของงานที่แน่ชัด เข้าใจได้ วัดได้ ทำให้สำเร็จได้ อีกทั้งทำทลายด้วย แล้วร่วมกันปฏิบัติงานตามแผนงานที่ตนเองก็ช่วยกันวางไว้ และได้ตกลงมอบหมาย

แบ่งแยกความรับผิดชอบกันเป็นส่วน ๆ ไว้แล้วนั้น ที่สำคัญทีมงานจะวางระบบควบคุมงานของทีมเองอย่างมีประสิทธิภาพและไม่คับข้องใจต่อกัน เช่นมีการประชุมติดตามงานตั้งแต่การเตรียมการระหว่างดำเนินการช่วยกันแก้ไขอุปสรรคปัญหาที่เกิดขึ้น ปรับเปลี่ยนเป้าหมายและวิธีการที่จำเป็นโดยให้กระทบกับเป้าหมายสุดท้ายน้อยที่สุด ตลอดเวลาทีมงานเองจะให้ความสำคัญแก่สมาชิกทุกคน สมาชิกเองก็จะรู้สึกสำนึกและรักษาศักดิ์ศรีแห่งตน ภาคภูมิใจที่มีผลงานของตนเองเสนอแก่ทีม และมีส่วนร่วมในทีมเต็มที่

เพื่อลดการแข่งขันเกินขีดระหว่างทีม (หนึ่งทีมรับผิดชอบหนึ่งชิ้นงาน) จึงมีการจัดทีมแบบหมุนเวียนสมาชิก ทีมงานในแผนกงานนี้จึงมีมากมายหลายทีมได้แม้ว่าจะมีสมาชิกเพียงยี่สิบคนก็ตาม และแต่ละทีมจะสามารถวางแผนงานและควบคุมงานได้ด้วยตนเองทุก ๆ เรื่องงานที่ได้รับมอบหมาย

คำถามอาจมีมาว่า...แล้วหัวหน้าแผนกอยู่ตรงไหน? ทำอะไร? คำตอบก็คือ เขามีได้อยู่เฉยแต่จะดูแลทีมต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด ให้คำปรึกษาแนะนำและจัดให้มีการวางแผนงานใหม่ ทั้งยังควบคุมงานก้าวหน้าไปอีกขั้นหนึ่ง ยิ่งกว่านั้นในหลาย ๆ โอกาส หัวหน้าแผนกจักต้องร่วมทีมด้วย เมื่อใดที่เขาเป็นผู้บริหารทีมเองก็จะสอดแทรกเทคนิค *MBO* เช่นกัน นั่นคือ เขาจะบริหารแบบให้สมาชิกในทีมมีส่วนร่วมทั้งในภาควางแผนงานและในภาคควบคุมงาน

เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนขึ้น ขอเล่าว่าในสำนักงานของแผนกงานนี้ จะมีแผนภูมิแท่ง (Bar Chart) ขนาดใหญ่ติดตั้งอยู่บนผนังห้อง ในแผนภูมิจะให้คำอธิบายที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับงานของแต่ละทีม แผนภูมิจักมีการรอก “รายการ” ด้วยเครื่องหมายหรือสัญลักษณ์ ที่แสดงความคืบหน้าและสถานภาพปัจจุบันของงาน ดังนั้นเบื้องหลังแผนภูมิก็คือการควบคุมงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาและควบคุมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของแผนกนั่นเอง

ในการประชุมประจำ เช่นการประชุมประจำเดือนของแผนก จะมีการรายงานผลการปฏิบัติงานของแต่ละทีมว่ามีผลสำเร็จที่ควรพิจารณาใช้เป็นแบบอย่างการปฏิบัติงานของทีมอื่น ๆ อย่างไร มีอุปสรรคหรือข้อปัญหาที่ทีมงานได้แก้ไขลุกล่วงไปแล้วอย่างไร มีอุปสรรคปัญหาที่ควรนำเสนอ “แผนก” ในฐานะ “ทีมใหญ่” เพื่อช่วยกันพิจารณาแก้ไขให้กับ “ทีมย่อย” อย่างไร โดยกระบวนการประชุมอย่างสม่ำเสมอในลักษณะนี้ ก็จะได้วิธีควบคุมงานที่นุ่มนวลไม่เกิดความคับข้องใจ ทั้งยังส่งเสริมความร่วมมือร่วมใจและพัฒนาการควบคุมงานด้วยตนเองให้เกิดขึ้นในทีมงานและในตัวสมาชิกแต่ละคนด้วย

โดยการสอดแทรกเทคนิคทั้งสองเข้ากับการปฏิบัติงานของแผนกงานอย่างต่อเนื่อง แม้จะซุกซลักอยู่บ้างในระยะแรก ๆ แต่ก็ราบรื่นในระยะหลัง เพราะเกิดความเคยชินและประจักษ์แจ้งในประสิทธิผลของงาน เพียง

ในเวลาไม่กี่ปี แผนกงานนี้ก็ได้รับความยอมรับนับถือจากผู้บังคับบัญชาระดับกอง และจากเพื่อนร่วมงานแผนกอื่น ๆ รวมทั้งข้าราชการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดทีมหนึ่ง แต่ที่สำคัญยิ่งกว่า คือ สมาชิกของทีมต่างก็รู้สึกยอมรับและผูกพันอยู่กับทีมหรือแผนกงานของตนเอง มีความมุ่งมั่นและรับผิดชอบในงาน มีทัศนคติที่ติดต่อกันและเพื่อนร่วมงาน มีความสุขและพึงพอใจต่องานที่ตนปฏิบัติอยู่ และถือว่าสมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมรับผิดชอบและรับชอบในความไม่สำเร็จหรือสำเร็จของงานแต่ละชิ้นที่ทีมหรือแผนกได้รับมอบหมายมา

บทความนี้จึงบอกเล่าแล้ว ถึงความเป็นไปได้ของการใช้เทคนิคการพัฒนาองค์การเข้าสอดแทรกในการบริหาร และการปฏิบัติงาน เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพของหน่วยงานอาจมีข้อโต้แย้งขึ้นมาว่า สิ่งที่เกิดขึ้นในแผนกงานตัวอย่างนี้มีใช้การพัฒนาองค์การ โดยมีเหตุผลว่าเป็นหน่วยงานที่เล็กเกินไปจนเรียกว่าองค์การไม่ได้บ้าง การปฏิบัติไม่ครบขั้นตอนของ OD บ้าง ไม่มีการจัดการพัฒนาด้วยตัวเลขที่รับรองได้เชื่อถือได้บ้าง และเหตุผลอื่น ๆ อีกมากมาย ในสายตาของนักวิชาการ

การอภิปรายถกเถียงว่า “ใช่หรือไม่ใช่” เป็นนิมิตหมายที่ดีและแสดงว่าการพัฒนาองค์การเป็นได้ทั้งศาสตร์และศิลป์ ซึ่งในเชิงศิลป์ยากที่จะหาข้อยุติและคำตอบที่สิ้นสุดได้โดยง่าย

อย่างไรก็ดี เราน่าจะยอมรับได้ว่า หัวหน้าแผนกงานผู้นี้ได้ใช้ความพยายามแล้ว และได้

บรรลุเป้าหมายแล้วพอควรในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงสร้างสรรค์ในการทำงานของสมาชิกในหน่วยงาน เขาสามารถสร้างทีมงานที่เข้มแข็ง ทำงานแบบทุกคนมีส่วนร่วม และมีคุณค่าต่อทีมได้ดี เขาบรรลุเป้าหมายอย่างหนึ่งขององค์การและเป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกคนอยู่แล้วมิใช่หรือ ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารระดับต้น ระดับกลาง หรือระดับสูง

เราจึงไม่น่าปฏิเสธโดยสิ้นเชิง ถึงแนวคิด หลักการ และวิธีการของกระบวนการพัฒนาองค์การซึ่งประเทศตะวันตกที่เจริญแล้ว คิดได้ วางไว้ และดัดแปลงในเชิงทำลายคุณค่าและประโยชน์ของการพัฒนาองค์การเราเองก็มีตัวอย่างการทดลองใช้ในหน่วยงานราชการของเรา และได้ผลมาบ้างแล้วเช่นนี้ แม้จะเป็นหน่วยงานขนาดเล็กมากก็ตาม

## บริษัท ประชาชน จำกัด

### แผนกการพิมพ์

๓๕ ซอยพิพัฒน์ ถนนสีลม กรุงเทพฯ โทร. ๒๓๔-๒๐๖๒, ๒๓๕-๐๓๘๙

รับผลิตสิ่งพิมพ์คุณภาพดีทุกประเภท ด้วยระบบออฟเซ็ท

ดำเนินงานเองทุกขั้นตอน ทำแบบ ถ่ายฟิล์ม ทำเพลท จนถึงพิมพ์

รวดเร็ว ทันเวลา ราคาเขา

รับเรียงตัวด้วยระบบคอมพิวเตอร์ ไทย-อังกฤษ สูตรคำนวณ และสูตรเคมี

มีหนังสือกายบริหารและบริหารจิตแจกฟรี ขอที่ได้ บริษัท ประชาชน จำกัด

# สิงคโปร์

## กับความพยายามในการ “ยกเครื่อง” ระบบราชการ

วัชรา โรจน์พลาเสถียร

การเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานในระบบราชการ นับเป็นหัวข้อหนึ่งที่ท้าทายความสามารถของผู้บริหารภาครัฐในทุกประเทศทั่วโลก บทความต่อไปนี้ผู้เขียนได้แปลและเรียบเรียงจาก *Productivity Challenges for ASEAN Civil Service in the 21st Century: Singapore's Experience* ซึ่งนำเสนอต่อที่ประชุมอาเซียนเพื่อการปฏิรูประบบราชการพลเรือน ครั้งที่ ๔ ณ ประเทศสิงคโปร์ ระหว่างวันที่ ๒๙-๓๑ กรกฎาคม ๒๕๓๐ ซึ่งคงจะมีประโยชน์ต่อผู้บริหาร นักวิชาการ และผู้สนใจทั่วไปในการศึกษาเปรียบเทียบในกรอบกำหนดมาตรฐาน และแนวทางต่าง ๆ ในการพัฒนาประสิทธิภาพในราชการของประเทศเราไม่มากนักน้อย โดยสรุป สิงคโปร์มีกลยุทธ์และมาตรการที่จะนำไปสู่ประสิทธิภาพการเพิ่มผลผลิตในราชการ โดยเน้นที่การประชาสัมพันธ์เรื่องการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตและการสร้างทีมงาน การพัฒนาด้านเทคโนโลยี และการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะร่วมที่จำเป็นและใช้ร่วมกันได้ทุกส่วนราชการ โดยได้จัดทำโครงการต่าง ๆ รองรับ เช่น โครงการก่อตั้งกลุ่มปรับปรุงงาน โครงการลดจำนวนข้าราชการ โครงการลดงานโดยจ้างเหมาเอกชนทำในบางเรื่อง โครงการนำเครื่องคอมพิวเตอร์มาใช้ในระบบราชการ เป็นต้น

เมื่อเดือนเมษายน ๒๕๒๔ สภาผลิตภาพแห่งชาติ (*National Productivity Board*) ประเทศสิงคโปร์ได้จัดตั้งคณะกรรมการผลิตภาพ (*Committee on Productivity : COP*) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่เสนอแนะต่อสภาฯ ในการปรับปรุงผลิตภาพ ทักษะคติในการทำงานและความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานกับการจัดการ ในเดือนมิถุนายนปีนั้น *COP* ก็ได้นำเสนอรายงานขึ้นฉบับหนึ่งซึ่งชี้ว่าการเพิ่มผลิตภาพจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการปรับปรุงเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- วิทยาการ อันได้แก่ การปรับปรุงกระบวนการและอุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องใช้ เป็นต้น
  - ระบบการบริหาร อาทิเช่น ระบบข้อมูลข่าวสารที่ใช้เครื่องคอมพิวเตอร์และเทคนิคการบริหารงานที่ดีขึ้นกว่าเดิม
  - มนุษย์สัมพันธ์ ซึ่งรวมถึงแรงงานสัมพันธ์และความซื่อสัตย์จงรักภักดีต่อองค์กร
- นอกจากนั้นแล้ว *COP* ยังได้ให้ข้อเสนอแนะว่าภาครัฐบาลในฐานะนายจ้างหลักของประเทศ ควรที่จะสร้างตัวอย่างในการปรับปรุง

ผลิตภาพ ทักษะคติในการทำงานและการบริหาร พร้อมทั้งกำหนดแนวทางให้แก่ภาคเอกชนเพื่อให้เกิดความสอดคล้องซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มผลิตภาพของชาติได้อย่างจริงจัง

ต่อมาในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๒๔ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกลางเพื่อดำเนินการด้านผลิตภาพ (*Central Productivity Steering Committee : CPSC*) ขึ้น โดยมีปลัดกระทรวงการคลังและงบประมาณเป็นประธาน คณะกรรมการประกอบด้วยปลัดกระทรวง และผู้แทนสหภาพข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการชุดนี้ได้วางกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่จะทำให้ข้อเสนอแนะของ COP สัมฤทธิ์ผล กลยุทธ์ดังกล่าวเหล่านี้ได้แก่ การรณรงค์เพื่อเสริมสร้างสำนึกเกี่ยวกับผลิตภาพ การทบทวนแผนอัตรากำลัง การก่อตั้งกลุ่มปรับปรุงงาน (*Work Improvement Team : WIT*) ขึ้นในส่วนต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนดเงินทุนเพื่อสวัสดิการและสันตนาการของข้าราชการ และการให้ความสนับสนุนการก่อตั้งที่พักรักษาของสหภาพต่าง ๆ

นอกจากนี้ยังได้มีการสนับสนุนให้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อปรับปรุงผลิตภาพ (*Productivity Steering Committee*) และ *WIT* ในระดับกระทรวงขึ้น เพื่อสนับสนุนให้เกิดผลิตภาพและกำลังใจ โดยมีนโยบาย “ปรับปรุงให้เกิดผลิตภาพสูงสุดโดยใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด” ซึ่งการจะปฏิบัติให้ได้ตามนโยบายดังกล่าวต้องอาศัยปัจจัยดังต่อไปนี้ คือ

- การส่งเสริมผลิตภาพและการทำงานเป็นหมู่คณะ

- วิทยาการต่าง ๆ
- การฝึกอบรมและพัฒนาทักษะ
- การจัดการโดยเน้นคนเป็นสำคัญ

(*People-Centred Management*)

- สภาพแวดล้อมการทำงาน
- บทความนี้จะกล่าวถึงเฉพาะการส่งเสริมผลิตภาพและการทำงานเป็นหมู่คณะ วิทยาการและการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะเท่านั้น
- การส่งเสริมผลิตภาพและการทำงานเป็นหมู่คณะ**

ในปี ๒๕๒๕ ได้มีการจัดทำโครงการรณรงค์ผลิตภาพราชการพลเรือนประจำปีขึ้น การรณรงค์นี้ประกอบด้วยการประชุม การรายงานของกลุ่มปรับปรุงงาน (*WIT*) และการจัดนิทรรศการต่าง ๆ ด้วย และตั้งแต่ปี ๒๕๒๗ เป็นต้นมาก็ได้จัดให้มีการรณรงค์กันตลอดทั้งปีงบประมาณ (เดิมจัดเฉพาะเดือนพฤศจิกายน) เพื่อให้ข้าราชการสำนึกอยู่เสมอว่าการปรับปรุงผลิตภาพเป็นส่วนหนึ่งของกิจวัตรประจำวันของตน โดยในปี ๒๕๒๙ ซึ่งเป็นปีที่ ๕ ของการรณรงค์นั้นก็จัดให้ม้งานฉลองครบรอบและแจกรางวัลแก่ผู้ทำคุณประโยชน์ต่อ *WIT* ด้วย

และในปีเดียวกันนี้เอง ก็ได้มีการจัดทำจดหมายข่าวชื่อ *Achiever* วัตถุประสงค์หลัก ๔ ประการของจดหมายข่าวนี้คือ เพื่อส่งเสริมความรู้สึกสำนึกถึงความสำคัญของการเพิ่มผลิตภาพ เพื่อสนับสนุนและเผยแพร่ความสำเร็จของ *WIT* เพื่อให้ความรู้ด้านการบริหาร และเพื่อแจ้งนโยบายหลักต่าง ๆ *Achiever* นี้จะส่งเวียนไปยังข้าราชการทุกคนในทุก ๆ ๓ เดือน

สำหรับความเคลื่อนไหวของกลุ่มปรับปรุงงาน (WIT) นั้น เริ่มด้วยการตั้งหน่วยพัฒนา WIT ขึ้นในเดือนตุลาคมเพื่อส่งเสริม ติดตามผล และอบรมผู้อำนวยการความสะอาด ผู้นำ และสมาชิกของ WIT (ขณะนี้ข้าราชการร้อยละ ๑๐.๕ เข้าเป็นสมาชิกแล้ว) พร้อมทั้งจัดให้บุคคลเหล่านี้ได้มีโอกาสสัมมนา ประชุม และประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกันเพื่อนำผลที่ได้มาวางแผนและส่งเสริมการเคลื่อนไหวของ WIT ต่อไป

### การทบทวนและลดกำลังคนของรัฐ

ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๒๓ เป็นต้นมา มีการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการเพิ่มขึ้นถึงกว่า ๑๐,๐๐๐ ตำแหน่ง ซึ่งทำให้ยอดรายจ่ายสำหรับกำลังคนของภาครัฐในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๒๓-๒๕๒๘ เพิ่มขึ้นจาก ๑.๖ พันล้านบาท เป็นถึง ๓.๓ พันล้านบาท ในปัจจุบันกว่าร้อยละ ๕๐ ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของรัฐเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับกำลังคน ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องเร่งดำเนินการเพื่อลดกำลังคนให้ได้ภายในศตวรรษที่ ๒๑ โดยมีการเสนอกันว่าการดำเนินงานและการทำกิจกรรมให้เป็นไปตามสายงานและขั้นตอน การใช้เครื่องจักรกลที่ทันสมัย การใช้คอมพิวเตอร์ และอุปกรณ์ที่สามารถทำงานโดยอัตโนมัติ และการโอนกิจการให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนอาจทำให้ความต้องการด้านกำลังคนลดลงได้

ดังนั้นในเดือนเมษายน ๒๕๒๙ จึงมีการตกลงใจที่จะลดจำนวนข้าราชการต่าง ๆ ลงให้ได้ร้อยละ ๑๐ ภายในเวลา ๕ ปี โดยที่

ไม่ต้องให้ข้าราชการที่บรรจุแล้วต้องออกจากราชการ แต่ใช้วิธีการควบคุมการบรรจุใหม่ให้เข้มงวดขึ้น และเน้นที่การกระจายกำลังคนและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่แล้ว

นอกจากนี้ในกลางปี ๒๕๒๙ รัฐมนตรีกระทรวงการคลังยังได้ขอให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรทำการตรวจสอบภายในเพื่อให้องค์กรต่าง ๆ เหล่านั้นใช้ประโยชน์จากกำลังคนของตนมากขึ้นกว่าเดิม และให้ปลัดกระทรวงตั้งคณะตรวจสอบกำลังคนขึ้น เพื่อพิจารณา ทบทวนกิจกรรมของกองต่าง ๆ ที่ตนรับผิดชอบอยู่ว่ามีประโยชน์หรือไม่ หรือควรจะใช้เงินและกำลังคนน้อยกว่านี้หรือไม่ พร้อมทั้งขอให้สำนักงานตรวจสอบทั่วไป (Auditor-General's Office) และกองบริการการจัดการ (Management Service Department : MSD) ร่วมกันจัดหลักสูตรการอบรมให้แก่คณะตรวจสอบด้วย ขณะนี้คณะกรรมการตรวจสอบภายในบางคณะได้เสนอรายงานแก่รัฐมนตรีกระทรวงการคลังบ้างแล้ว ซึ่งจากรายงานเหล่านี้พบว่าการตรวจสอบภายในทำให้สามารถลดกำลังคนลงได้มาก แต่อย่างไรก็ตาม ความซับซ้อนในการดำเนินงานของกรม กอง ใหญ่ ๆ ก็ทำให้การทำงานของคณะตรวจสอบเป็นไปด้วยความยากลำบาก ดังนั้น จึงมีการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาด้านการบริหารที่มีประสบการณ์ด้านการตรวจสอบจากต่างประเทศเพื่อช่วยเหลือในการตรวจสอบ กรม กอง ใหญ่ ๆ เหล่านี้ด้วย

**การโอนงานของรัฐให้เอกชนดำเนินการแทน**

แนวทางอีกแนวทางหนึ่งซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์ดำเนินการ เพื่อลดกำลังคนลงภายในเวลา ๕ ปี และจำกัดขนาดของราชการพลเรือนให้เล็กลงภายในศตวรรษที่ ๒๑ คือ การให้องค์กรในภาครัฐตรวจสอบความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของการโอนงานของรัฐให้ภาคเอกชน ดำเนินการแทน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นงานบริการ ๓ ประเภท คือ การรักษาและทำความสะอาดทั่วไป การซ่อมบำรุงเครื่องมือ และการรักษาความปลอดภัย จากการศึกษาของกรมตรวจสอบบัญชี (*Audit Department*) ซึ่งได้จัดทำแบบสอบถามดูการขยายตัวของการให้เอกชนรับดำเนินการในกระทรวงต่าง ๆ พบว่าในปัจจุบัน อัตราการให้เอกชนรับดำเนินการแทนยังต่ำอยู่ คือ เพียงร้อยละ ๔ ของยอดรายจ่ายประจำปี เท่านั้น ซึ่งที่จริงแล้วยังมีงานอีกหลายประเภทที่สามารถให้เอกชนรับทำได้ เช่น การบำรุงรักษาความสะอาดห้องน้ำและเฟอร์นิเจอร์ในสำนักงาน การตัดหญ้าและกำจัดสัตว์ต่าง ๆ เป็นต้น จึงจำเป็นที่กระทรวงต่าง ๆ จะต้องเร่งพิจารณากิจกรรมที่สามารถให้เอกชนรับทำได้โดยเร็ว

### วิทยาการสมัยใหม่

ในเดือนตุลาคม ๒๕๒๔ คณะกรรมการคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (*National Computer Board : NCB*) ได้จัดทำโครงการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ในราชการพลเรือน (*Civil Service Computerization Programme : CSCP*) ขึ้นเพื่อให้มีการใช้วิทยาการด้านระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารงาน

ของรัฐ โดยได้กระจายเครื่องคอมพิวเตอร์และผู้เชี่ยวชาญจาก *NCB* กว่า ๓๐๐ คน ไปตามกระทรวงและกรมต่าง ๆ แล้ว

สำหรับระบบคอมพิวเตอร์ที่พัฒนาขึ้นเพื่อใช้งานนั้น เดิมที่กำหนดไว้ว่าจะมีประมาณ ๑๐๐ ระบบ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นระบบที่มุ่งจะลดกำลังคนที่ใช้ในงานบริหาร เช่น ระบบเก็บบันทึกและรวบรวมข้อมูล เป็นต้น แต่ขณะนี้ได้มีการพัฒนาระบบเพื่อใช้งานขึ้นอีกเป็นเท่าตัว โดยมีระบบที่สามารถใช้งานได้แล้ว ๖๐ ระบบ และยังอยู่ในระหว่างการพัฒนาอีก ๔๙ ระบบ ซึ่งระบบที่กำลังพัฒนาอยู่นี้ได้แก่ ระบบที่พัฒนาขึ้นเพื่อใช้เชื่อมโยงงานของราชการพลเรือน เช่น ระบบข้อมูลข่าวสารบุคคลากรกลาง (*Central Personnel Information System : CPIS*) และระบบการควบคุมการบริหารการเงิน (*Financial Administration and Control System : FACTS*) ซึ่งเมื่อเชื่อมโยงเป็นระบบรวมแล้วจะทำให้รัฐสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนกำลังคนและงบประมาณได้ดีขึ้น ทั้งยังทำให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็วขึ้นด้วย

จากการนำเครื่องคอมพิวเตอร์มาใช้นี้ทำให้ทักษะและแนวทางการทำงานของข้าราชการเปลี่ยนไป ดังนั้น ในปี ๒๕๒๗ *NCB* จึงเริ่มโครงการให้การศึกษาแก่ผู้ใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ เพื่อให้เกิดความคุ้นเคยกับวิทยาการของคอมพิวเตอร์ และรู้วิธีการพัฒนาระบบและบทบาทความรับผิดชอบของผู้ใช้ ซึ่งปัจจุบันมีข้าราชการเข้าร่วมโครงการนี้แล้วประมาณ ๖๐๐ คน ในขณะที่ *NCB* เองก็พัฒนาโครงการนี้ต่อไปเรื่อย ๆ ทั้งนี้ ได้มีการจัดตั้งศูนย์กลางข้อมูล

ข่าวสารขึ้นที่กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการคลังและกระทรวงสาธารณสุขด้วย

นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดกลยุทธ์ ๑๐ ประการ สำหรับแผนระยะยาวของ CSCP เพื่อให้ข้าราชการสามารถใช้ประโยชน์จากวิทยาการข้อมูลข่าวสาร (*Information Technology : IT*) ได้อย่างเต็มที่ วิทยาการข้อมูลข่าวสารนี้ประกอบด้วยคอมพิวเตอร์ โทรคมนาคม และวิทยาการระบบสำนักงานกลยุทธ์ ๑๐ ประการนั้น ได้แก่

๑. สามารถใช้ *IT* เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของราชการพลเรือนได้ โดยไม่ต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหาร

๒. ส่งเสริมให้มี *IT* มากขึ้นเพื่อให้ราชการพลเรือนได้ใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่

๓. สนับสนุนการริเริ่มใหม่ ๆ และกล้าที่จะนำมาใช้ ซึ่งหากการริเริ่มนั้นเป็นผลดีก็ทำให้ราชการพลเรือนได้รับประโยชน์อย่างมาก

๔. รวมระบบ *IT* เข้าด้วยกันเพื่อให้สามารถใช้ *IT* และข้อมูลต่าง ๆ ร่วมกันได้

๕. พัฒนาเจ้าหน้าที่ให้รู้จักและรู้คุณค่าของ *IT* เพื่อขจัดความกลัวและก่อให้เกิดการริเริ่มและเปลี่ยนแปลง

๖. ส่งเสริมการร่วมมือกันระหว่างกระทรวงและกรมต่าง ๆ เพื่อกำหนดและพัฒนา รวมทั้งสามารถใช้ระบบข้อมูลข่าวสารของราชการพลเรือนทั้งหมดร่วมกันได้

๗. ตัดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นเพื่อรองรับการดำเนินงานในกระทรวง และ

ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงระบบราชการพลเรือนได้

๘. รักษามาตรฐานความก้าวหน้าและการยกระดับความดีความชอบเพื่อให้ข้าราชการทุกคนทัดเทียมกัน

๙. เสริมฐานการปฏิบัติงานของอุตสาหกรรมด้าน *IT* ให้แข็งแกร่ง และช่วยพัฒนาความสามารถในการส่งออกโดยให้โอกาสแก่ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมใน CSCP

๑๐. ใช้ CSCP ให้บังเกิดผลต่อความก้าวหน้าและความรุ่งเรืองของสังคมไป  
**การปรับปรุงการติดต่อสื่อสารในระบบราชการ**

การติดต่อสื่อสารทั้งภายในและภายนอกระบบราชการ ล้มเปลี่ยนทั้งเวลาและกำลังคนเป็นจำนวนมาก วันหนึ่ง ๆ มีการส่งหนังสือออกกันถึง ๔๐,๐๐๐ ฉบับ และโทรศัพท์อีกนับเป็นพัน ๆ ครั้ง ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยใช้เวลาและกำลังคนน้อยลงรัฐบาลสิงคโปร์จึงได้ปรับปรุงระบบการสื่อสารโดยติดตั้งเครือข่ายโทรศัพท์ใหม่ และเริ่มโครงการใช้ *Word Processor* ในการสื่อสารโดยใช้บริการ *Telebox* ของการสื่อสารแห่งสิงคโปร์ พร้อมทั้งได้นำเครื่องโทรภาพ (*Facsimile Machine*) มาใช้ด้วย

การดำเนินงานของโครงการระบบเครือข่ายโทรศัพท์ของราชการพลเรือน (*Civil Service Telephone Network System : CSTNS*) เริ่มขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๒๗ ภายหลังจากที่กองงบประมาณ กระทรวงการคลังได้ให้ MSD ตรวจสอบความเป็นไปได้ของการพัฒนาระบบ

โทรศัพท์ของราชการพลเรือน โดยมี *Telecom* เป็นที่ปรึกษาเมื่อเดือนมกราคม ๒๕๒๖ ซึ่งภายหลังการตรวจสอบ *MSD* ก็ได้เสนอว่าควรมีการสร้างระบบเครือข่ายราชการพลเรือน (*CSTNS*) แบบรวมซึ่งเป็นการนำชุมสายโทรศัพท์สาขาอัตโนมัติส่วนตัวแบบอิเล็กทรอนิกส์ (*Electronic Private Automatic Branch Exchanges : EPABX*) มาใช้แทนแบบเดิมและโยง *EPABX* นี้เข้ามาสู่เครือข่าย ในปัจจุบันมีการติดตั้ง *EPABX* ใหญ่ที่กระทรวงการคลัง และ *APABX* สาขาอีก ๔๙ ชุมสายตามกระทรวงกรมต่าง ๆ ซึ่งเมื่อเสร็จสิ้นโครงการภายในปี ๒๕๓๐ แล้ว จะมีทั้งหมดรวม ๕๒ ชุมสาย แต่จะโยงเข้าสู่เครือข่ายเพียง ๔๑ ชุมสาย โดยจะเชื่อมสู่ *Central Attendant Service (CAS)* ใน *EPABX* ใหญ่ เมื่อ *CAS* ได้รับสายเรียกเข้าเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ประมาณ ๓๐ คน ก็จะสับสายส่งต่อไปยัง *EPABX* สาขา เจ้าหน้าที่ *CAS* นี้จะได้รับสมุดรายนามโทรศัพท์ซึ่งรวบรวมโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ เพื่อให้สามารถตรวจสอบรายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ได้อย่างรวดเร็วสำหรับนอกเวลาราชการนั้นเจ้าหน้าที่ *CAS* จะหยุดทำงานแต่เครื่องจะสับสายไปยัง *EPABX* สาขาโดยอัตโนมัติ และ *EPABX* สาขาก็สามารถทำงานได้โดยไม่ต้องมีเจ้าหน้าที่คอยดูแลและไม่ต้องขึ้นกับ *EPABX* ใหญ่ด้วย จะเห็นได้ว่าโครงการนี้ช่วยให้เกิดการประหยัดกำลังคนและเวลาได้มาก เพราะก่อนหน้านั้นกระทรวงและกรมต่าง ๆ มีชุมสายโทรศัพท์ถึง ๑๒๑ ชุมสาย ต้องใช้เจ้าหน้าที่ถึง ๑๔๓ คน แต่เมื่อโครงการนี้แล้วเสร็จจะใช้เจ้าหน้าที่เพียง ๓๐

คนเท่านั้น ซึ่งเมื่อรวมกับเจ้าหน้าที่ประจำชุมสายที่ไม่ได้อยู่ในเครือข่ายอีก ๖๕ คน แล้วก็ยังประหยัดกำลังคนได้ถึง ๔๘ คน หรือเท่ากับว่าในเวลา ๓ ปี ที่ผ่านมานี้รัฐบาลสิงคโปร์สามารถประหยัดรายจ่ายได้ถึง ๔.๒ ล้านดอลลาร์เลยทีเดียว

นอกจากนี้ *EPABX* แบบใหม่ ยังมีเรื่องอำนวยความสะดวกที่ทันสมัยต่าง ๆ อีกมาก เช่น มีระบบที่สามารถหมุนเข้าได้โดยตรง (*DID*) สามารถเรียกกลับโดยอัตโนมัติหรือคอยเมื่อสายไม่ว่าง ทั้งยังสามารถพูดพร้อมกันได้หลายสายในเวลาเดียวกัน (*Conferencing*) ด้วย ซึ่งทำให้สามารถสื่อสารกันได้เร็วและสะดวกยิ่งขึ้น

*Telebox* คือระบบ ตู้ไปรษณีย์ แบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเริ่มให้บริการแก่รัฐบาลและภาคเอกชนตั้งแต่ปี ๒๕๒๗ หลังจากที่ *Telecom* และ *MSD* ได้ศึกษาหาความเป็นไปได้และทดลองใช้แล้ว หลักการทำงานของ *Telebox* คือเอกสารจะถูกส่งผ่านระบบ *Telebox electronic mailbox* ไปยังเครื่อง *Word processors* และ *microcomputer* ซึ่ง *Telebox* นี้สามารถส่งและรับจดหมายติดต่อแบบธรรมดาได้เกือบทั้งหมด ทั้งยังสามารถส่งข่าวสารจากผู้ส่งเพียงคนเดียวไปยังผู้รับได้มากถึงกว่า 500 คน การเผยแพร่ข่าวสารจึงเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ข่าวสารที่ส่งผ่าน *Telebox* ยังสามารถแก้ไข ส่งต่อลบทิ้งและบันทึกลงในแผ่น *Diskette* หรือเก็บไว้ในคอมพิวเตอร์ส่วนกลางที่ *Telecom* ได้ทั้งยังมีคุณสมบัติอื่น ๆ อีกมาก เช่น สามารถลงบันทึก

ประจำวัน คำนวณ และแยกประเภทเอกสารได้ ในปัจจุบันกระทรวงกรมต่าง ๆ ถึง ๗๓ แห่ง ก็ใช้ *Telebox* นี้แล้ว

สำหรับกิจกรรมส่งเสริมการใช้ *Telebox* นั้น รัฐบาลสิงคโปร์ได้ดำเนินการ

- รณรงค์เผยแพร่การใช้ *Telebox* เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบว่าประชาชนก็สามารถใช้ *Telebox* ในการติดต่อสื่อสารได้

- พิมพ์ *Telebox Address* ในสมุดรายนามของรัฐบาล

- จัดหา *Word processor* เพื่อการติดต่อสื่อสารให้แก่แผนกพิมพ์ติดต่ออย่างน้อยแผนกละ ๑ เครื่อง

- ใช้ *Telebox* หรือ *Telex* ในการติดต่อสื่อสารทุกครั้งที่สามารถทำได้

- รวบรวมวิธีแนะนำการใช้ใหม่ ๆ เกี่ยวกับ *Telebox* ไว้ในหนังสือคู่มือการใช้ของรัฐบาล (*IM No.4*)

- ให้ *Telecom* ออกสมุดรายนามผู้ใช้ *Telebox* สามัญ และให้พยายามเผยแพร่การใช้ *Telebox* ให้มากยิ่งขึ้น

- ให้ผู้ขายอบรมวิธีใช้ *Telebox* ทันทีที่มีการติดตั้งเครื่อง *word processor* เพื่อการติดต่อสื่อสาร

*Facsimile Machine* ลักษณะการทำงาน ของ *Facsimile* คือเครื่องจะแปรสภาพ หรือ เอกสารเป็นรหัสทางอิเล็กทรอนิกส์แล้วส่งผ่านทางสายโทรศัพท์แบบธรรมดาหรือสายโทรศัพท์แบบเช่าไปถึงเครื่องรับ ซึ่งจะทำหน้าที่แปรรหัสอิเล็กทรอนิกส์ที่ส่งมากลับเป็นภาพหรือเอกสารที่เหมือนต้นฉบับทุกประการ *Tele-*

*com* ได้เริ่มให้เช่าเครื่อง *Facsimile* นี้ตั้งแต่ปี ๒๕๒๘ ซึ่งก็มีผู้สนใจใช้มากขึ้นทุกปี ทั้งนี้ เพราะ *Facsimile* สามารถใช้กับสายโทรศัพท์ธรรมดาแล้วต่อเข้ากับโทรศัพท์แบบทั่วไปทำให้ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มและยังสามารถใช้ในการส่งต่อเอกสารที่ไม่สามารถส่งทาง *electronic mail* แบบ *Telebox* หรือ *Telex* ได้เช่น ภาพถ่าย ลายเซ็น แผนที่ และกราฟท์ ดังนั้นจึงสามารถใช้ *Facsimile* เสริมการทำงานของ *electronic Mail* ได้ ในขณะนี้กระทรวง กรมต่าง ๆ ๕๘ แห่ง (ร้อยละ ๖๕) ก็มีเครื่องนี้ไว้ใช้แล้ว

เมื่อเดือนเมษายน ๒๕๒๘ *MSD* และกรมต่าง ๆ ได้เริ่มทำโครงการนำร่องเพื่อพิจารณาถึงประโยชน์และการคุ้มทุนของ *Facsimile* ตามคำสั่งของปลัดกระทรวงการคลัง และงบประมาณ ซึ่งเมื่อเสร็จสิ้นโครงการแล้ว ฝ่ายต่าง ๆ ได้รายงานข้อดีของ *Facsimile* ดังนี้คือ

- สามารถส่งข่าวสารที่เป็นภาพในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งไม่สามารถส่งทาง *electronic Mail* ได้ เช่น แผนภาพ และรูปถ่าย เป็นต้น

- ประหยัดเวลา ค่าใช้จ่ายและกำลังคน ได้มาก ในด้านค่าใช้จ่ายนั้นต้นทุนเฉลี่ยต่อ ๑ แผ่น เท่ากับ ๐.๖๙ เหรียญเท่านั้น

- ใช้ง่าย

- สามารถป้อนและรับเอกสารได้เอง รวมทั้งสามารถย่อ-ขยายขนาดของเอกสาร ได้อัตโนมัติด้วย

#### การฝึกอบรมและการพัฒนาทักษะ

รัฐบาลสิงคโปร์ได้ตระหนักถึงความจำเป็น

ที่จะต้องเร่งให้มีการอบรมและพัฒนาทักษะของข้าราชการพลเรือนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและความต้องการในศตวรรษที่ ๒๑ ซึ่งเท่าที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ระดับ ๓ เจ้าหน้าที่พยาบาล และเจ้าหน้าที่พิมพ์ดีดของสิงคโปร์ได้รับการอบรมน้อยมาก หรือถ้าได้รับการอบรมก็เป็นแต่เฉพาะในขอบเขตของงานเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่ความจริงแล้วข้าราชการชั้นผู้น้อยควร จะได้รับการยกฐานะและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นในปี ๒๕๓๐ กองทุนพัฒนาทักษะ (Skills Development Fund : SDF) จึงสนับสนุนให้สถาบันราชการพลเรือน (Civil Service Institute : CSI) เริ่มโครงการอบรม "ทักษะหลักเพื่อประสิทธิภาพและการเปลี่ยนแปลง" ทักษะหลักดังกล่าวนี้ ได้แก่

๑. การสื่อสารและบริการ ได้แก่ ทักษะในการใช้เครื่องใช้และอุปกรณ์สำนักงาน การให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ การทำงานร่วมกับผู้บังคับบัญชาตลอดจนเพื่อนร่วมงานและผู้รับบริการได้ดี และการแก้ไขปัญหา

๒. ประสิทธิภาพส่วนบุคคล ได้แก่ ทักษะการบริหารเวลา การกระตุ้นตัวเอง การทำงานร่วมกับผู้อื่นอย่างมีประสิทธิภาพ การวางวัตถุประสงค์และเป้าหมาย และการสร้างทัศนคติและพฤติกรรมที่ดี เป็นต้น

๓. การแก้ปัญหา ได้แก่ ทักษะในการรับรู้และตระหนักถึงปัญหา การวิเคราะห์สาเหตุ การวางแผน ติดตามผล และแก้ไขปัญหา

๔. ผลงาน คุณภาพและเศรษฐกิจศาสตร์การทำงาน ได้แก่ ทักษะในระบบการ

ควบคุมคุณภาพ การรับผิดชอบและเข้าใจผลงาน การตระหนักถึงความเสียหายของการผิดพลาด การปรับปรุงพฤติกรรม รวมทั้งการคิดคำนวณค่าใช้จ่าย เป็นต้น

๕. การใช้คอมพิวเตอร์ ได้แก่ ทักษะการใช้ Common Package การรู้จักคุณประโยชน์ของคอมพิวเตอร์ และการแลกเปลี่ยนสื่อบทประสบการณ์ในด้านนี้

การพัฒนาทักษะหลักทั้ง ๕ ประการนี้ กำหนดไว้ว่าจะใช้เวลาหลักสูตรย่อยละ ๒๐ ชั่วโมง โดยตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะมีข้าราชการเข้าร่วมทั้งหมดประมาณ ๒๗,๐๐๐ คน หรือประมาณ ๒,๖๕๐ คน ต่อ ๑ หลักสูตรย่อยภายใน ๑ ปี (มีนาคม ๒๕๓๐-มีนาคม ๒๕๓๑) ทั้งนี้ จะมีปลัดกระทรวงและอธิบดีกรมต่าง ๆ เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบให้เจ้าหน้าที่ที่เหมาะสมทุกคนได้เข้ารับการอบรม

การพัฒนาด้านผลิตภาพเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ประเทศใน ASEAN สามารถอยู่รอดได้ท่ามกลางการแข่งขันทางเศรษฐกิจของโลก ในปัจจุบัน รัฐบาลสิงคโปร์ก็ตระหนักดีในข้อนี้ จึงได้ใช้ความพยายามถึง ๖ ปี ในอันที่จะปรับปรุงผลิตภาพของราชการพลเรือน โดยการพัฒนาทักษะและใช้ประโยชน์จากวิทยาการและความสามารถที่มีอยู่ของมนุษย์อย่างเต็มที่เพื่อให้ราชการพลเรือนสิงคโปร์สามารถสนองตอบความต้องการและการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ ๒๑ ได้ ความพยายามในครั้งนี้ แม้จะเป็นเพียงก้าวแรกของการพัฒนาแต่ก็เป็นก้าวแรกที่จะทำให้ราชการพลเรือนสิงคโปร์ มีก้าวที่มั่นคงต่อไป

# การควบคุมการปฏิบัติงานของราชการ จากภายในระบบ

สมพล นิมเรือง

ในสังคมสมัยใหม่ ความต้องการบริการจากภาครัฐบาลของประชาชนเพิ่มขึ้นกว่าเดิมอย่างมาก ทำให้ระบบราชการซึ่งทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการอำนวยความสะดวกเหล่านั้นต้องขยายขนาดและขอความช่วยเหลือตามไปด้วย

การที่จะให้ระบบราชการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ ไม่เบียดเบียนเพื่อประโยชน์อย่างอื่น ๆ ก็จะต้องมีการควบคุมการปฏิบัติงาน แต่เนื่องจากเงื่อนไขทางสังคมในปัจจุบันที่ระบบราชการได้เติบโตมากขึ้นกว่าเดิมเป็นอันมาก การที่จะให้ความสนใจเพียงแต่การควบคุมการปฏิบัติงานของระบบราชการจากสถาบันภายนอกเท่านั้นยังไม่เพียงพอ เพราะถ้าจะให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ที่เป็นอยู่ จะต้องพิจารณาให้ความสำคัญแก่การควบคุมจากภายในระบบราชการเองพร้อมกันไปด้วย

บทความนี้จะชี้ให้เห็นถึงความสำคัญ ลักษณะประเภท และผลที่เกิดขึ้นจากการควบคุมจากภายในระบบราชการ ซึ่งในที่นี้หมายถึงความถึงเพียงองค์การบริหารราชการของรัฐ โดยหวังว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา และจะเป็นแรงจูงใจให้มีการศึกษาค้นคว้าในเรื่องนี้มากยิ่งขึ้น ตลอดจนเป็นการสร้างความสนใจต่อความสำคัญของการควบคุมจากภายในระบบราชการเพื่อประโยชน์ในการกำกับให้ระบบราชการได้ปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบของตน

## สังคมสมัยใหม่กับความเติบโตของระบบราชการ

ในสมัยก่อนระบบราชการมีขนาดเล็ก มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ไม่มากนัก คือจำกัดอยู่เพียงภาระหน้าที่ ๒ ประการ ได้แก่ การรักษาความสงบภายใน และการป้องกันภัยจากภายนอกเท่านั้น

แต่หลังจากครึ่งหลังของศตวรรษที่ ๒๐ เป็นต้นมา ระบบราชการได้ขยายตัว และเพิ่ม

ภาระหน้าที่รับผิดชอบมากขึ้น กล่าวคือ นอกจากรับผิดชอบในด้านการรักษาความสงบภายใน และการป้องกันภัยจากภายนอกแล้ว ยังเข้าไปรับหน้าที่อีกหลายประการที่มีอาจปล่อยให้เอกชนรับภาระโดยสิ้นเชิง หรือโดยลำพังได้ เช่นหน้าที่ด้านการให้สวัสดิการสังคม หน้าที่ควบคุมส่งเสริม และเข้าไปร่วมประกอบการธุรกิจและหน้าที่ในการพัฒนา และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

ปรากฏการณ์นี้อาจอธิบายได้ว่าเป็นผล  
เนื่องมาจากความเจริญก้าวหน้าของการอุตสาหกรรม การคมนาคม และการติดต่อสื่อสาร  
ที่ทำให้เกิดการอยู่ร่วมกันเป็นชุมชนขนาดใหญ่  
การแบ่งงานกันทำนอกจากจะทำให้การอุตสาหกรรมเจริญก้าวหน้าแล้ว ยังทำให้ธุรกิจ  
การค้าขยายตัวขึ้น เป็นผลให้เกิดปัญหามากมาย  
ที่ไม่มีผู้รับผิดชอบโดยเฉพาะ จึงต้องเป็นหน้าที่  
ของระบบราชการที่จะต้องเข้าไปดำเนินการ

การที่ (Woodrow Wilson) เสนอแนะให้  
มีการเริ่มต้นศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์  
ในบทความของเขาที่เขียนขึ้นในปี ๑๘๘๗  
ก็เพราะเขาตระหนักว่า การบริหารราชการมี  
ความสำคัญเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากในสังคม  
สมัยปัจจุบัน เพราะ หน้าที่ของรัฐบาลในสมัย  
ก่อนค่อนข้างง่าย รัฐบาลต้องการอะไรก็บังคับ  
ผู้คนเอาได้ตามใจ โดยไม่ต้องเสียเวลาขอความ  
เห็นชอบ ไม่มีระบบการเก็บภาษีที่ซับซ้อน และ  
หนี้สินสาธารณะที่จะสร้างปัญหาให้นักการคลัง  
ต้องหนักใจ ประชาชนก็มีจำนวนน้อย รัฐบาล  
สามารถปกครองดูแลได้โดยสะดวก มาสมัยนี้  
กิจกรรมของรัฐบาลได้ทวีความยุ่งยากลำบาก  
มากขึ้น...ผลจากการเปลี่ยนแปลงระบบการ  
ปกครอง ทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิในการเลือก  
ตั้ง ซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่ที่เคยอยู่ใต้อำนาจ  
รัฐบาล กลับกลายเป็นผู้ขึ้นนำรัฐบาล รัฐบาล  
กลับมาต้องฟังความคิดเห็นของราษฎร ในยุคนี้  
รัฐบาลต้องยื่นมือเข้าไปจัดการในแทบทุก  
เรื่อง<sup>๑</sup>

Harold Laski ก็มีความเห็นเช่นเดียวกับ  
Wilson ว่า ระบบราชการมีบทบาทเป็นอันมาก

ในสังคมสมัยใหม่ เนื่องมาจากงานของข้าราชการ  
เกี่ยวพันกับชีวิตประจำวันของประชาชน นับ  
แต่มองเห็นง่ายที่สุด จนมองเห็นยากที่สุดจาก  
บริการรักษาความสะอาด ความสงบเรียบร้อย  
ไปจนถึงบริการพลังงานปรมาณู<sup>๒</sup>

จะเห็นได้ว่าในสังคมสมัยใหม่ ภาวะ  
การณ์ต่าง ๆ บังคับให้ ระบบราชการต้องขยาย  
ขอบเขตภาระหน้าที่ของตนเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับ  
กิจการต่าง ๆ มากมายหลายด้านของประเทศ  
ทั้งเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน  
ของประชาชนมากขึ้นยิ่งกว่าสมัยในอดีตเป็น  
อันมาก

### การควบคุมระบบราชการ

โดยเหตุที่ระบบราชการมีอำนาจหน้าที่  
ความรับผิดชอบอย่างกว้างขวาง การปล่อยให้  
ระบบราชการปฏิบัติงานไปตามลำพังปราศจาก  
การควบคุม จึงอาจเกิดความเสียหาย จากการ  
ที่ระบบราชการใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่นั้นเกิน  
ขอบเขต หรือใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์  
ของประชาชนส่วนใหญ่ และประเทศโดย  
ส่วนรวมได้ ดังนั้นจึงต้องมีการควบคุมการ  
ปฏิบัติงานเพื่อกำกับตรวจสอบให้ระบบราชการ  
ปฏิบัติงานของตนไปตามภาระหน้าที่ต่อประเทศ  
ชาติและประชาชนตามที่ได้กำหนดไว้ในตัวบท  
กฎหมาย

การควบคุมการปฏิบัติงานของระบบ  
ราชการนั้น เราสามารถแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท  
ใหญ่ ๆ ตามแหล่งที่มาของการควบคุมนั้น คือ

- การควบคุมจากภายนอก

- การควบคุมจากภายใน

การควบคุมจากภายนอกในการบริหารราชการ หมายถึง การช่วยกันเอาใจใส่ดูแลกลไกในการบริหารราชการ โดยสถาบันต่างๆ ภายนอกระบบราชการ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนและประเทศโดยส่วนรวม

การที่ต้องมีการควบคุมจากภายนอกก็เพราะ การปฏิบัติงานของระบบราชการมีผลโดยตรงในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และที่สำคัญที่สุดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของข้าราชการทั้งหมดนำมาจากภาษีอากร

การควบคุมจากภายนอก ในการบริหารราชการสามารถแยกประเภทออกได้ตามแหล่งที่มาของการควบคุมซึ่งมี ๒ แหล่งสำคัญ ๆ คือ<sup>๓</sup>

ก. โดยฝ่ายนิติบัญญัติ

ข. โดยกลุ่มบุคคล พรรคการเมือง สื่อมวลชน

ก.น

ก. โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย รัฐสภามีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารในหลักสำคัญ ๓ ประการ ได้แก่

๑. ควบคุมการเงิน

๒. ควบคุมนโยบาย โดยการให้ความยินยอมและอนุมัติให้ใช้พระราชบัญญัติต่างๆ

๓. ควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีระบบราชการเป็นเครื่องมือสำคัญ โดยการตั้งกระทู้ถาม หรือขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อซักถามการปฏิบัติงานของรัฐบาล หรือรัฐมนตรีแต่ละท่าน ในราชการของแต่ละกระทรวง

ข. โดยกลุ่มบุคคล พรรคการเมือง สื่อมวลชน สถาบันเหล่านี้มีส่วนในการควบคุมการบริหารราชการอยู่มาก รวมทั้งช่วยเป็นหูเป็นตา ดูแลความประพฤติปฏิบัติของข้าราชการด้วย โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์จะมีส่วนช่วยเป็นอย่างมาก ที่จะควบคุมพฤติกรรมในการปฏิบัติราชการของบรรดาข้าราชการทั้งหลายให้เป็นไปอย่างถูกต้องคล่องธรรม

๒. การควบคุมจากภายในในการบริหารราชการ หมายถึง การกำกับดูแลการปฏิบัติงานของระบบราชการ โดยใช้กลไกในการควบคุมจากภายในในระบบราชการเอง

การควบคุมจากภายในในระบบราชการสามารถแยกประเภทออกได้ตามแหล่งที่มาของการควบคุมข้าราชการซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานของระบบราชการ โดยแบ่งได้เป็น ๒ ประเภทคือ<sup>๔</sup>

ก. การควบคุมตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา

ข. การควบคุมโดย กฎ ระเบียบ และวินัย

ก. การควบคุมตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา โครงสร้างของระบบราชการในด้านสายการบังคับบัญชา ได้ถูกกำหนดขึ้นก็เพราะวัตถุประสงค์นี้ คือ ต้องการให้ข้าราชการต้องรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาของตนเองตามลำดับชั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้หน่วยงานหรือข้าราชการผู้ใดใช้อำนาจหน้าที่ของตนเกินขอบเขต ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการและประชาชนผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจะคอยควบคุมตรวจสอบมิให้เป็นไปเช่นนั้น

ข. การควบคุมโดย กฎ ระเบียบ และวินัย ในการปฏิบัติราชการ ข้าราชการมีหน้าที่ที่จะต้องประพฤติปฏิบัติตาม กฎ ระเบียบ และวินัย อยู่แล้วเป็นปกติ เมื่อใดที่ละเลย หรือละเมิด กฎ ระเบียบ และวินัย ก็จะต้องถูกลงโทษ ดังนั้น ถ้าผู้ออกกฎ ระเบียบ วินัย กำหนดกฎ ระเบียบ วินัย ออกมาโดยมุ่งหมายที่จะช่วยกำกับควบคุม ให้ข้าราชการปฏิบัติงานโดยสุจริต ไม่ใช่อำนาจหน้าที่เกินขอบเขต กฎ ระเบียบ และวินัย ก็จะเป็นการช่วยควบคุมการปฏิบัติงานของระบบ ให้เป็นไปโดยถูกต้องชอบธรรมได้เป็นอย่างดี

### **ความไม่พอเพียงของการควบคุมจากภายนอก และมาตรการส่งเสริมการควบคุมจากภายใน ระบบราชการ**

การควบคุมจากภายนอกแม้ว่าจะช่วยได้มากในการกำกับดูแลให้ระบบราชการปฏิบัติงานของตนไปตามภาระหน้าที่ที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลมากขึ้น การไม่มีการควบคุมจากภายนอกจะทำให้เกิดผลเสีย คือทำให้การบริหารราชการขึ้นอยู่กับคุณธรรมของหัวหน้าฝ่ายบริหาร และข้าราชการผู้ปฏิบัติงานเท่านั้น ในกรณีที่หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งขาดคุณธรรม เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตัวที่ตนจะได้รับเท่านั้น ก็จะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ และประเทศชาติโดยส่วนรวมได้รับความเสียหาย เป็นอันมาก

อย่างไรก็ตาม การควบคุมระบบราชการ จากภายนอกแต่ลำพัง ไม่อาจเป็นการควบคุม ที่มีประสิทธิผลเป็นที่น่าพอใจได้ เพราะ การ

ควบคุมจากภายนอกมีจุดอ่อนในการควบคุม ระบบราชการอยู่หลายประการ ยิ่งมาในยุค ปัจจุบันที่ระบบราชการได้ขยายตัวออก ทวี อำนาจมากขึ้น การมีจุดอ่อนเหล่านี้ ยิ่งทำให้ การควบคุมจากภายนอกบังเกิดประสิทธิผล น้อยลงไปอีก

จุดอ่อนของการควบคุมจากภายนอก ระบบราชการที่ได้กล่าวถึง มีอยู่ ๓ ประการ สำคัญคือ

๑. สถาบันภายนอกขาดความรู้ทางวิชาการและความเข้าใจอย่างเพียงพอต่องานต่าง ๆ ในหน้าที่ของระบบราชการ

๒. มีข้อจำกัดในการให้ทุนให้โทษ

๓. สถาบันภายนอกประสบความยากลำบากในการได้ข้อมูล ข่าวสารจากระบบราชการ

๑. สถาบันภายนอกขาดความรู้และความเข้าใจต่องานในหน้าที่ของระบบราชการ

การปฏิบัติงานในระบบราชการยึดหลักการแบ่งงานกันทำตามความถนัด เป็นผลให้แต่ละแผนก หรือแต่ละส่วนราชการมีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษในงานคนละประเภทกัน ประกอบกับในโลกสมัยใหม่ วิทยาการสาขาต่าง ๆ ได้พัฒนาก้าวหน้าขึ้นอีกเป็นอันมาก องค์การจึงต้องการคัดเลือกเอาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่ขององค์การดีที่สุดในมาปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับข้อเสนอของ Weber ที่แนะนำให้องค์การแบบระบบราชการ มีการเลือกสรรบุคคลอย่างมีหลักการโดยความยุติธรรม

ตามความรู้ความสามารถของบุคคล โดยถือเอาความรู้เฉพาะงานซึ่งมีการวัดผลความรู้ โดยการสอบเข้า หรือโดยการแสดงประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือทั้งสองอย่าง\*

ดังนั้นข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในกรมกอง หรือส่วนราชการต่าง ๆ จึงเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางในงานด้านนั้น ๆ เป็นอย่างดี ยิ่งถ้าหากข้าราชการเหล่านั้นได้มีโอกาสปฏิบัติงานอยู่ในส่วนราชการนั้นเป็นระยะเวลาอันเข้าอีก ก็จะทำให้พวกเขาเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงานในหน้าที่นั้น มากยิ่งกว่าเดิม

ลักษณะข้อนี้ทำให้เกิดอุปสรรคในการติดตามควบคุมการปฏิบัติงานของระบบราชการ จากสถาบันภายนอก เพราะตัวบุคคลในสถาบันภายนอกจะเป็นสถานิติบัญญัติ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ หรือสื่อมวลชน มักมีความรู้ความสามารถตลอดจนประสบการณ์เกี่ยวกับงานในด้านใดด้านหนึ่งของระบบราชการ น้อยกว่าข้าราชการ จึงทำให้ขาดความสามารถอย่างเพียงพอที่จะตรวจสอบ ติดตาม ท้วงติง การปฏิบัติงานของส่วนราชการนั้น

ที่กล่าวมาเป็นข้อจำกัดของการควบคุมจากภายนอกอันเนื่องมาจาก บุคคลในสถาบันภายนอกในระบบราชการ ขาดความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอต่องานในความรับผิดชอบของส่วนราชการที่ตนมีหน้าที่ ติดตาม ควบคุม ตรวจสอบ ดังตัวอย่างในอดีตที่หนังสือพิมพ์ได้เคยลงข่าว มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งตั้งกระทู้ถามซักถามความข้องใจต่อการดำเนินงานของ

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ทั้ง ๆ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมิได้เป็นผู้รับผิดชอบการทางพิเศษแห่งประเทศไทย แต่ผู้รับผิดชอบที่แท้จริงคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ตัวอย่างนี้ ช่วยเน้นให้เห็นว่า นอกจากการควบคุมจากภายนอกและมีปัญหาผู้ควบคุมขาดความรู้ความเข้าใจต่องานในหน้าที่ของส่วนราชการแล้ว บางครั้งถึงกับยังขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องระบบและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเสียด้วย ดังนั้น จึงเป็นเหตุผลที่ชี้ให้เห็นว่า การควบคุมจากภายนอกต่อระบบราชการ ยังมีความเข้มแข็งไม่เพียงพอที่จะควบคุมระบบราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## ๒. มีข้อจำกัดในการให้คุณให้โทษ

ระบบราชการในยุคปัจจุบัน ยึดระบบคุณธรรมเป็นหลักในการบริหารงานบุคคล ระบบคุณธรรมนั้นมีลักษณะที่สำคัญข้อหนึ่งคือ ต้องให้หลักประกันความมั่นคงในการรับราชการแก่ข้าราชการ หมายความว่า ให้หลักประกันอันมั่นคงว่า ตราที่ข้าราชการยังมีความสามารถในการปฏิบัติงานได้ดี และมีความประพฤติดีแล้ว จะไม่ถูกออกจากราชการโดยเหตุผลส่วนตัว หรือเหตุผลทางการเมือง ทั้งโดยความมุ่งหมายที่จะให้ข้าราชการมีความอุ่นใจและปลอดภัยว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้งจากผู้บังคับบัญชา ฝ่ายการเมือง หรือบุคคลภายนอก เพื่อจะได้สามารถตั้งอกตั้งใจปฏิบัติงานในหน้าที่เพื่อความก้าวหน้าของราชการได้อย่างเต็มที่

ในราชการไทย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ก็ได้กำหนดกรณีที่จะให้ข้าราชการพ้นจากหน้าที่ราชการ โดยไม่ปล่อยให้ผู้มีอำนาจสั่งให้พ้นจากราชการตามใจชอบด้วยเหตุผลส่วนตัว หรือเหตุผลทางการเมือง และหากจะให้พ้นจากราชการเพราะกระทำความผิดก็ต้องสอบสวนพิจารณาตามวิธีการที่กำหนดไว้ เพื่อเป็นการให้หลักประกันความมั่นคงแก่ข้าราชการ<sup>๖</sup>

ตามหลักการแล้ว หลักความมั่นคงมีขึ้นเพื่อให้หลักประกันแก่ข้าราชการมีความประพฤติดี และมีความสามารถปฏิบัติงานได้ดี ไม่ให้ถูกกลั่นแกล้งโดยเหตุผลส่วนตัว หรือเหตุผลทางการเมือง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ปรากฏว่าหลักการนี้กลับถูกใช้ปกป้องผู้ไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ หรือผู้ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ในระบบราชการด้วย ทำให้การควบคุมจากภายนอก ที่กำกับ ตรวจสอบ ดูแล ท่วงติง การปฏิบัติงานราชการที่ไม่ชอบมาพากล ไม่ก่อให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลง ในระบบราชการโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลเท่าที่ควร

### ๓. สถาบันภายนอกประสบความยากลำบากในการได้ข้อมูล ข่าวสาร จากระบบราชการ

ข่าวสาร ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในเรื่องต่าง ๆ ในระบบราชการนั้น เป็นสิ่งที่ได้รับทราบกับภายใน และถูกเก็บรักษาไว้ในองค์การเท่านั้นเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นข้อมูลเพื่อการเผยแพร่โดยเฉพาะ เช่น

สถิติต่าง ๆ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ จำนวนประชากรตามทะเบียน ของกรมการปกครอง และข้อมูลเพื่อการประชาสัมพันธ์ซึ่งเปิดเผยได้

ในเมื่อข่าวสาร ข้อมูล ได้ถูกแลกเปลี่ยนกันอยู่ภายในระบบราชการเท่านั้น โดยแทบปลอดจากการรับรู้ของภายนอกเป็นส่วนใหญ่ ประกอบกับการที่หน่วยงานราชการมีอยู่มากมาย ทำให้เป็นการยากที่สถาบันภายนอกจะควบคุม ดูแล ตรวจสอบได้ หรือได้ทั่วถึง คงติดตามตรวจสอบ ดูแล ได้เฉพาะกรณีสำคัญที่มีข่าวรั่วออกมาจากหน่วยราชการ โดยการรู้เห็นเป็นใจของเจ้าหน้าที่ภายใน หรือผู้รับบริการไว้วางใจขึ้นเท่านั้น

เมื่อมีปัญหาขึ้น ผู้ควบคุมจากภายนอก ก็จะต้องประสบปัญหาหนักอีก เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการในการให้ข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อประโยชน์ในการควบคุม เช่น ทำเรื่องร้องเรียน ร้างกระทุ้ง หรือเขียนบทความลงหนังสือพิมพ์

ดังนั้น การที่ข้อมูล ข่าวสาร ของระบบราชการค่อนข้างเป็นความลับต่อสาธารณะ จึงทำให้เกิดข้อจำกัดต่อการควบคุมจากภายนอก ข้อจำกัดทั้ง ๓ ประการได้แก่ (๑) การที่สถาบันภายนอกขาดความรู้ทางวิชาการและความเข้าใจอย่างเพียงพอต่องานต่าง ๆ ในหน้าที่ของระบบราชการ (๒) การที่มีข้อจำกัดมากในการให้คุณให้โทษข้าราชการ และ (๓) การที่สถาบันภายนอกมีความยากลำบากที่จะได้ข้อมูล ข่าวสาร เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่จากระบบราชการ ทำให้การควบคุมจากภายใน

นอกมีขีดความสามารถไม่เพียงพอที่จะควบคุม การปฏิบัติงานของระบบราชการ

การส่งเสริมการควบคุมจากภายในระบบราชการ

ในเมื่อการควบคุมจากภายนอกมีขีด ความสามารถไม่เพียงพอที่จะควบคุมระบบ ราชการ เนื่องจากมีจุดอ่อนทั้ง ๓ ประการ ดัง ได้กล่าวแล้ว

เราจึงควรหันมาให้ความสนใจกับการ เสริมสร้างกลไกการควบคุมจากภายในระบบ ราชการให้มีความเข้มแข็งขึ้น เพื่อให้สามารถ เสริมการควบคุมจากภายนอก จนเป็นผลให้ การควบคุมระบบราชการโดยส่วนรวมเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพ

การเสริมสร้างกลไกการควบคุมจากภายใน ระบบราชการ ให้มีความเข้มแข็งขึ้น สามารถ กระทำได้ตามแนวทางต่อไปนี้คือ

#### ๑. ปรับปรุงการควบคุมตามลำดับชั้น ของการบังคับบัญชา

การควบคุมตามลำดับชั้นของระบบราช- การนั้น แม้จะมีผลดีที่ช่วยกำหนดความรับผิดชอบของบรรดาข้าราชการในงาน แต่มีผลเสีย เพราะอาจทำให้ข้าราชการขาดความรับผิดชอบ ในลักษณะการควบคุมตนเอง จึงเป็นผลให้ การควบคุมตามลำดับชั้นไม่บังเกิดผลเท่าที่ควร ระบบราชการควรมีการจัดให้มีการเสริมสร้าง ความสามารถในการควบคุมตนเองของข้าราชการ โดยการปลูกฝังจริยธรรมให้ข้าราชการ มีความรู้ มีความสำนึก และเห็นความจำเป็น ของการประพฤติปฏิบัติตามระเบียบแบบแผน

ของทางราชการ และศีลธรรมอันดีว่าจะก่อให้เกิดคุณประโยชน์อย่างไร และในทางตรงกันข้ามถ้าไม่ประพฤติปฏิบัติตาม จะเกิดผลเสีย อย่างไม่ติดตามมาบ้าง

ถ้าข้าราชการมีความสำนึก และเห็นความ สำคัญของการประพฤติปฏิบัติตาม กฎ ระเบียบ วินัย และศีลธรรมอันดีแล้ว ก็จะไม่ต้องเป็น ภาระหนักแก่ผู้บังคับบัญชา ในปกครองควบคุม ทั้งจะมีผลให้การควบคุมตามลำดับชั้นของ สายการบังคับบัญชา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพประสิทธิผลอีกด้วย

การเสริมสร้างความสำนึกทางจริยธรรม ดังกล่าว ทางราชการสามารถจะกระทำได้ โดยใช้ประโยชน์จาก องค์การทางศาสนา โดยที่ ทางราชการเพียงแต่ให้การสนับสนุนส่งเสริม นอกจากนั้นยังสามารถทำได้โดยการ จัดการ ฝึกอบรม สัมมนา อภิปราย หรือการเผยแพร่ใน รูปอื่น ๆ

#### ๒. การปรับปรุงการควบคุมโดย กฎ ระเบียบ และวินัย

ได้แก่มาตรการต่าง ๆ ในการปรับปรุง กฎ ระเบียบ และวินัย ที่จำเป็นแก่การควบคุม การปฏิบัติงานของระบบราชการให้เป็นกฎ ระเบียบ วินัย ที่สามารถนำไปใช้ในการควบคุม ระบบราชการได้อย่างประสบผลสำเร็จ โดยการ แก้ไข กฎ ระเบียบ และวินัย ที่มีช่องโหว่ ให้ ข้าราชการอาศัยใช้เป็นเกราะกำบังในการ ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบประการหนึ่ง บัญญัติ กฎ ระเบียบ และวินัย ที่ยังมีได้บัญญัติ และมีความจำเป็นต้องบัญญัติเพื่อประโยชน์

ของการควบคุมการปฏิบัติงานของระบบราชการประการหนึ่ง และ รักษา กฎ ระเบียบ วินัย ที่บัญญัติไว้ดีแล้ว ให้ได้รับการเคารพจากข้าราชการอีกประการหนึ่งเป็นประการสุดท้าย

การปรับปรุงการควบคุมโดย กฎ ระเบียบ และวินัย ที่ควรกระทำอีกประการหนึ่ง ก็คือ การให้ความสำคัญและความสนใจแก่ การรักษา วินัยในทางบวก ซึ่งเป็นวินัยแบบใจสมัคร *Self-discipline* ให้มากขึ้น โดยการที่ผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยราชการพยายามสร้างสิ่งแวดล้อมในการทำงานที่ดี ป้องกันเหตุที่จะชักจูงให้คนเสียวินัย และแนะนำสั่งสอน ฝึกอบรม ตลอดจนแนะนำ และทำตัวเป็นตัวอย่างที่ดี กับส่งเสริมให้ทุกคนรู้จักหน้าที่ รู้จักรับผิดชอบงานในหน้าที่

การส่งเสริมให้มีการรักษาวินัย โดยวิธีในทางบวกนี้ หากประสบความสำเร็จจะก่อให้เกิดผลดีในการควบคุมระบบราชการจากภายในระบบราชการเองได้เป็นอย่างมาก เพราะเป็นการส่งเสริมให้คนรักษาระเบียบวินัยด้วยความศรัทธา และมีใจสมัคร นับเป็นการควบคุมด้วยตนเอง จึงก่อให้เกิดผลดีมากกว่าการควบคุมโดยผู้บังคับบัญชา ซึ่งไปมีข้อจำกัดอยู่ที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจติดตามไปควบคุมอยู่ได้โดยตลอดเวลา

๓. การให้การส่งเสริมสนับสนุนส่วนราชการที่ทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ การปฏิบัติราชการ

มาตรการในการส่งเสริมการควบคุมระบบราชการจากภายในอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การ

ให้การส่งเสริม สนับสนุน ส่วนราชการที่ทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ การปฏิบัติราชการให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเข้มแข็ง และประสพผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น

ถ้าเป็นในกรณีของระบบราชการไทย การส่งเสริมการควบคุมจากภายในตามมาตรการข้อนี้ ก็ได้แก่ การส่งเสริมสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เช่น ในด้านบุคลากร อำนาจหน้าที่งบประมาณ เป็นต้น เพื่อให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมตรวจสอบโดยตรง เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

*เงื่อนไขของสังคมสมัยใหม่หลายประการ เช่น ความเจริญของการอุตสาหกรรม การอยู่ร่วมกันเป็นชุมชนเมืองขนาดใหญ่ ความก้าวหน้าของการขนส่งและการสื่อสาร ตลอดจนความก้าวหน้าของระบบการศึกษา ได้เป็นปัจจัยทำให้ภาระหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะที่มีต่อประชาชนเพิ่มพูนขึ้นอย่างมากมาย องค์กระบบราชการที่เป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกของรัฐจึงต้องมีการขยายขอบข่ายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้นไปด้วย การที่ระบบราชการมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบกว้างขวางหากไม่มีระบบราชการควบคุมที่ดีบุคคลในระบบอาจนำเอาอำนาจหน้าที่เหล่านั้นไปใช้นอกเส้นทางเพื่อประโยชน์ของบุคคลใด*

หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่และประเทศชาติโดยส่วนรวมเสียประโยชน์ก็ได้ ในประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย เรามีระบบการควบคุมการปฏิบัติงานของระบบราชการจากภายนอกอยู่แล้ว แต่เนื่องจากการควบคุมจากภายนอกมีข้อจำกัดบางประการ โดยเฉพาะการที่ฝ่ายที่ควบคุมมักมีความรู้ความเข้าใจทางเทคนิคในงานหนึ่งของระบบราชการน้อยกว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่ได้ศึกษาหรือรับการอบรมในเรื่องนั้นมา

โดยเฉพาะ ประกอบกับเงื่อนไขของสังคมสมัยใหม่ที่ทำให้ระบบราชการต้องขยายตัวมากขึ้นทุกที จนยากที่การควบคุมจากภายนอกแต่ฝ่ายเดียวจะควบคุมให้ได้ผลดีได้ ดังนั้นเราจึงต้องให้ความสนใจแก่การควบคุมจากภายในระบบราชการเอง ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีมาตรการที่จะให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเข้มแข็งยิ่งขึ้น เพื่อให้ทันกับการเติบโตของระบบราชการดังกล่าวแล้ว

## เชิงอรรถ

<sup>๑</sup>Woodrow Wilson, 'The Study of Public Administration' in Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde. eds. *Classics of Public Administration*. (Illinois : More Publishing Co. Inc., ๑๙๗๘) p. ๕.

<sup>๒</sup>Harold J. Laski. *Encyclopedia of the Social Science*. (New York : McMillan, ๑๙๓๐) Vol. ๓, p. ๗๐.

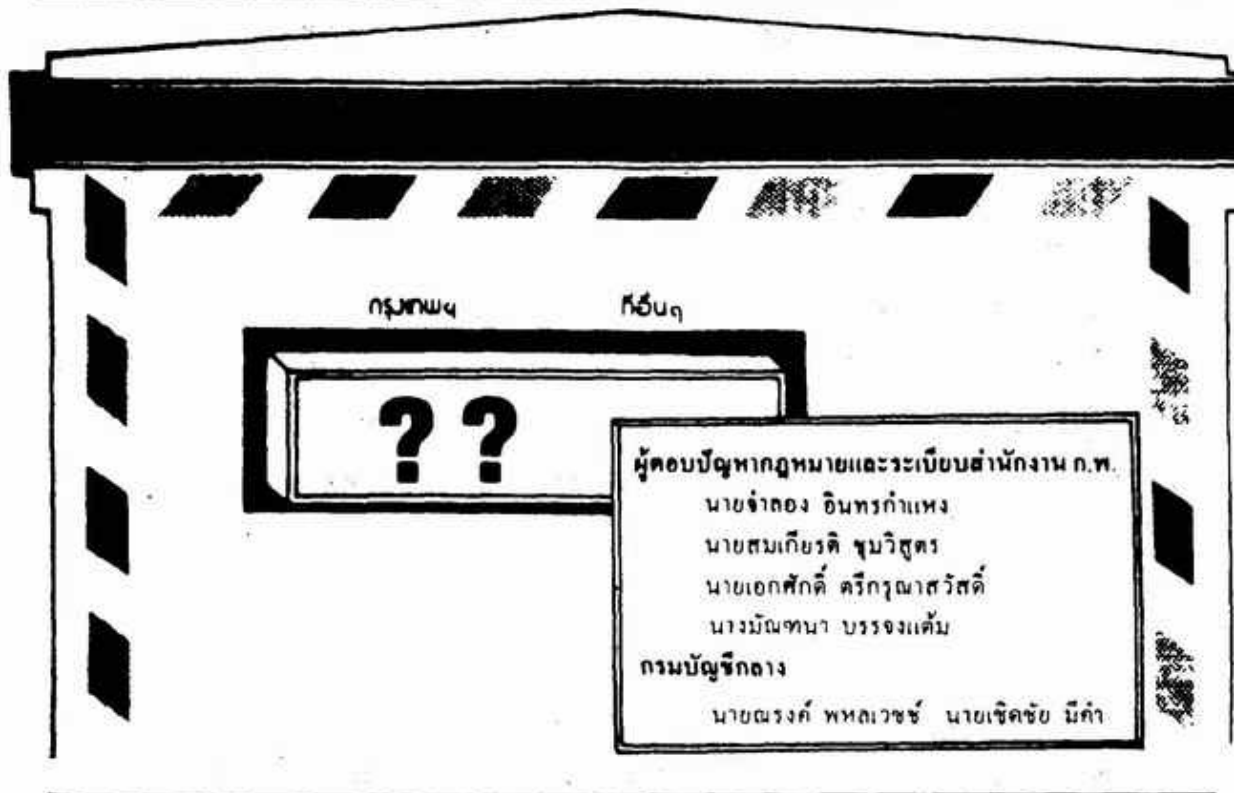
<sup>๓</sup>สุสดี สัตยมานะ, *การบริหารรัฐกิจ*, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๑) หน้า ๗๗.

<sup>๔</sup>สุสดี สัตยมานะ, อ้างแล้ว, หน้า ๗, ๔๐๒-๔๐๗.

<sup>๕</sup>Max Weber. "The Essentials of Bureaucratic Organization : An Ideal-Type Construction." in *Reader in Bureaucracy*. ed. Robert K. Merton (Illinois : The Free Press., ๑๙๕๒.) p. ๒๓.

<sup>๖</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

# ปัญหาเปรียบเทียบข้าราชการพลเรือน



## เรื่อง การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัย

ถาม คุณมานพ

นาย จ. ถูกลงโทษปลดออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๒๗ ต่อมาผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีตำแหน่งเหนือผู้สั่งลงโทษได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งลดโทษเป็นลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น และมีคำสั่งให้กลับเข้ารับราชการตามเดิมตั้งแต่วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๙ ผู้บังคับบัญชาจะสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนให้นาย จ. ในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๐ ได้หรือไม่

ตอบ

โดยที่กรณีของนาย จ. นี้ เมื่อผู้บังคับบัญชามีตำแหน่งเหนือผู้สั่งลงโทษได้พิจารณาลดโทษเป็นลดขั้นเงินเดือนเมื่อกรมได้มีคำสั่งให้กลับเข้ารับราชการแล้ว ถือได้ว่านาย จ. ไม่เคยถูกปลดออกจากราชการมาแต่ต้น นาย จ. จึงยังคงมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ถูกปลดออกจนถึงวันที่กลับเข้ารับราชการตลอดมา การกลับเข้ารับราชการจึงไม่เป็นกรณีบรรจุเข้ารับราชการ จะนำข้อ ๗ (๗) ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน มาปรับใช้ไม่ได้ การนับเวลาปฏิบัติราชการเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนในกรณี

นี้จะต้องเป็นไปตามข้อ ๕ ของกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าว แต่โดยที่ในรอบปีที่แล้วมา คือตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๒๙ ถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๐ นาย จ. มีเวลาปฏิบัติราชการไม่ครบ ๑๒ เดือน ผู้บังคับบัญชาจึงไม่อาจเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้นี้ในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๐ ได้ ทั้งนี้ ตามนัยกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ข้อ ๕ และข้อ ๗ (๑) เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจาก ก.พ. ตามนัยข้อ ๑๒ ของกฎ ก.พ. ฉบับเดียวกัน

---

## เรื่อง การไปรายงานตัวเพื่อเข้ารับตำแหน่งใหม่

---

### ถาม ข้าราชการผู้หนึ่ง

ในกรณีที่ข้าราชการถูกผู้บังคับบัญชาสั่งให้ย้ายจากตำแหน่งเดิมในจังหวัดหนึ่งไปดำรงตำแหน่งใหม่ในอีกจังหวัดหนึ่ง มีระเบียบเกี่ยวกับเรื่องกำหนดเวลาการเดินทางไปรายงานตัวยังที่แห่งใหม่หรือไม่ อย่างไร ถ้าไม่ไปรายงานตัวตามกำหนดเวลาดังกล่าวจะถือว่าเป็นความผิดทางวินัยหรือไม่

### ตอบ

ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญถูกสั่งย้ายนั้น มิได้มีระเบียบกำหนดไว้โดยตรงว่าผู้ถูกสั่งย้ายจะต้องเดินทางไปรายงานตัวเพื่อรับตำแหน่งใหม่ภายในกำหนดเวลาเท่าใด กรณีจึงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่าในการสั่งย้ายนั้น ผู้บังคับบัญชาได้กำหนดวันที่ให้ไปรายงานตัวเข้ารับตำแหน่งใหม่ไว้ด้วยหรือไม่ หากกำหนดไว้ก็ต้องไปรายงานตัวตามกำหนดนั้น ถ้าไม่ไปรายงานตัวตามกำหนดก็อาจมีความผิดทางวินัย แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาไม่ได้กำหนดวันรายงานตัวไว้ก็ยังมีระเบียบอื่นที่สามารถนำมาพิจารณาในเรื่องนี้ได้ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับส่งงานในหน้าที่ราชการ พ.ศ. ๒๕๒๔ ข้อ ๔ กำหนดว่า “เมื่อมีคำสั่งให้ข้าราชการพ้นจากตำแหน่ง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้รับรายงานตามข้อ ๓๔ จัดการให้มีการรับส่งงานในหน้าที่กันโดยเร็วและให้ผู้บังคับบัญชากำหนดวันรับส่งงานในหน้าที่ตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกินสามสิบวัน นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งทราบคำสั่ง เว้นแต่จะมีกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ฯลฯ และพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ข้อ ๔๐ กำหนดว่า “ผู้เดินทางไปราชการประจำซึ่งได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางล่วงหน้าไปแล้ว ถ้าไม่ได้เดินทางภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับให้นำเงินค่าใช้จ่ายที่ได้รับไปแล้วส่งคืนทันที” ตามระเบียบดังกล่าวเห็นได้ว่า เมื่อข้าราชการผู้ใดได้รับทราบคำสั่งย้ายแล้วจะต้องดำเนินการส่งมอบงานในหน้าที่ให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่ผู้บังคับบัญชากำหนดแล้วไปรายงานตัวเข้ารับตำแหน่งใหม่โดยเร็ว หากส่งมอบงานเสร็จแล้วแต่ไม่ไปรายงานตัวเข้ารับตำแหน่งใหม่โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรก็อาจมีความผิดทางวินัยได้ และในกรณีที่ได้รับค่าใช้จ่าย

ในการเดินทางล่วงหน้าไปแล้วถ้าไม่เดินทางภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับ ก็ต้องส่งเงินค่าใช้จ่ายคืนทันทีด้วย

---

## เรื่อง สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้าน และค่ารักษาพยาบาล

---

ถาม คุณประทีป

๑. นาง ก. เป็นข้าราชการบรรจุครั้งแรกต่างจังหวัด ต่อมาได้ย้ายติดตามสามีเข้ามารับราชการ ณ สถานที่ราชการในกรุงเทพมหานคร แต่ นาง ก. และสามี (สามีไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน) ได้เช่าซื้อบ้านผ่อนส่งอยู่ในเขต อ.เมือง จ.นนทบุรี (คนละจังหวัดกับที่บรรจุครั้งแรก) ขอทราบว่า นาง ก. จะมีสิทธิเบิกค่าเช่าซื้อบ้านดังกล่าวหรือไม่ ถ้าไม่มีสิทธิเพราะเหตุใด และจะมีวิธีใดที่จะทำ ให้ได้สิทธิดังกล่าว

๒. นาย ข. ทำประกันอุบัติเหตุไว้กับบริษัทประกันแห่งหนึ่ง ถ้า นาย ข. ซึ่งเป็นข้าราชการ ประสบอุบัติเหตุจนเวลาราชการต้องเข้ารักษาในโรงพยาบาลเป็นเวลาหลายวัน ขอทราบว่า นาย ข. นอกจากจะได้รับสินไหมทดแทนจากบริษัทประกันภัยแล้ว ยังมีสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลดังกล่าวตามสิทธิจากทางราชการหรือไม่ ถ้าไม่มีเพราะเหตุใด และถ้าเป็นดังนี้ข้าราชการ ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องทำประกัน (ชีวิตและอุบัติเหตุ) ก็ได้ เพราะได้สิทธิไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย ทั้งที่ต้องเสียเบี้ยประกันเท่ากับชาวบ้านธรรมดาใช่หรือไม่

ตอบ

๑. นาง ก. ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าซื้อบ้าน เพราะเป็นการเช่าซื้อนอกเขตท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ แต่ถ้าจะให้สิทธิเบิกค่าเช่าซื้อจากทางราชการได้ก็ต้องแก้ไขกฎหมายว่าด้วยค่าเช่าบ้านข้าราชการให้คลุมถึงกรณีนี้ตามมาด้วย

๒. ตามปัญหาที่ถาม นาย ข. ไม่มีสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาลจากทางราชการเพราะได้รับค่าสินไหมทดแทนจากผู้อื่นแล้ว เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า เงินค่าสินไหมทดแทนที่ได้รับนั้นต่ำกว่าเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลที่มีสิทธิจะได้รับจากทางราชการ จึงมีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลเฉพาะส่วนที่ขาดอยู่ ตามนัยมาตรา ๑๐ แห่งกฎหมายว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล

สำหรับการที่ข้าราชการได้จัดทำประกันชีวิตและอุบัติเหตุเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความจำเป็นของแต่ละบุคคลซึ่งเป็นคนละกรณีกับการเบิกเงินค่ารักษาพยาบาลจากทางราชการ

---

## เรื่อง เกี่ยวกับลูกจ้าง

---

ถาม บุคลากรด้านลูกจ้าง

ผมมีปัญหาที่จะเรียนถาม ดังนี้

๑. การที่จะบรรจุบุคคลเข้าเป็นลูกจ้างประจำ หรือลูกจ้างชั่วคราว นั้นจะต้องมีการทำสัญญาจ้าง และต้องออกเป็นคำสั่งบรรจุหรือไม่ อย่างไร

๒. การจ้างบุคคลภายนอก (ช่าง) มาซ่อมแซมอาคาร หรือสร้างตึกของทางราชการ ลักษณะของการจ้าง จะเข้าข่ายการจ้างลูกจ้างตามระเบียบของกระทรวงการคลัง หรือไม่ ต้องทำเป็นสัญญา และต้องออกเป็นคำสั่งบรรจุหรือไม่

๓. การจ้างลูกจ้างตามข้อ ๒. นี้ ต้องใช้เงินจ้างจากเงินงบประมาณหมวดค่าจ้างหรือไม่

๔. ในกรณีที่ นาย ก. และนาย ข. ได้รับการจ้างมาเป็นเวรยามดูแลสถานที่และได้ขึ้นบัญชีเวรยามไว้ว่า ให้นาย ก. อยู่เวรยามในเดือนมิถุนายน ๒๕๓๐ ส่วนนาย ข. อยู่เวรยามในเดือนกรกฎาคม ๒๕๓๐ หากปรากฏว่า นาย ก. และ นาย ข. ได้แลกเปลี่ยนเวรยามกันโดยการสับเปลี่ยนเดือนที่อยู่เวรยามกันแล้ว ในกรณีที่มีการเบิกเงินค่าอยู่เวรยาม จะต้องทำเรื่องขอเบิกค่าอยู่ยามอย่างไร กล่าวคือ จะขอเบิกเงินค่าอยู่ยามของนาย ข. จะต้องทำเรื่องเบิกในเดือนกรกฎาคม ๒๕๓๐ หรือเดือนมิถุนายน ๒๕๓๐

ตอบ

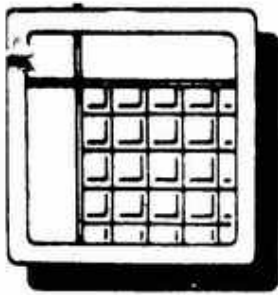
๑. การบรรจุบุคคลเป็นลูกจ้างประจำของทางราชการตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๕ ต้องออกเป็นคำสั่งบรรจุ ส่วนสัญญาจ้างไม่ได้ระบุไว้แล้วแต่ดุลพินิจของส่วนราชการที่บรรจุจะเห็นสมควร .

สำหรับการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นลูกจ้างชั่วคราวโดยทั่ว ๆ ไป ต้องมีคำสั่งบรรจุ ไม่ต้องมีสัญญาจ้าง ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวชาวต่างประเทศต้องมีสัญญาจ้างตามแบบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดซึ่งเบิกเงินกับกรมบัญชีกลาง

๒. ลักษณะการจ้างบุคคลภายนอก (ช่าง) มาซ่อมแซมอาคารหรือสร้างตึกของทางราชการไม่เข้าข่ายการจ้างลูกจ้างตามระเบียบกระทรวงการคลัง แต่เป็นลักษณะการจ้างเหมาซ่อมแซมอาคารหรือสร้างตึกของส่วนราชการ การทำสัญญาจ้างแล้วแต่จำนวนเงินตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑

๓. เมื่อไม่ใช่ลักษณะการจ้างลูกจ้างตามระเบียบกระทรวงการคลัง จึงไม่ใช่เงินงบประมาณหมวดค่าจ้าง แต่ใช้เงินหมวดค่าใช้สอยสำหรับการซ่อมแซมอาคาร ส่วนการสร้างตึกใช้หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

๔. การจ้างบุคคลมาเป็นเวรยามดูแลสถานที่ในกรณีดังกล่าวในทางทฤษฎีและปฏิบัติ นั้นไม่อาจเป็นไปได้ที่จะจ้างบุคคลโดยมาปฏิบัติหน้าที่เวรยามเป็นเดือนและวันเดือน



# กฎหมายและระเบียบใหม่ พร้อมคำอธิบาย

## คำอธิบาย

### เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการครูให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ

#### การออกหลักเกณฑ์ฉบับนี้มีเหตุผลอย่างไร

เหตุผลในการออกหลักเกณฑ์เรื่องนี้สืบเนื่องมาจากกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีทั้งข้าราชการครู และข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่ในส่วนราชการเดียวกัน ในการบริหารจำเป็นต้องมีการแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการครูไปเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อความเหมาะสม ซึ่งในการย้ายและแต่งตั้งจะต้องขออนุมัติ ก.พ.ก่อนทุกครั้ง ถึงแม้จะได้มอบหลักการไปให้บ้างแล้ว ก็ยังไม่เกิดความคล่องตัว ก.พ.จึงได้ออกหลักเกณฑ์ฉบับนี้้อนุมัติเป็นหลักการให้ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการครูมาดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญได้

#### สาระสำคัญของหลักเกณฑ์ฉบับนี้มีอย่างไร

##### หลักเกณฑ์ฉบับนี้มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

๑. การแต่งตั้งข้าราชการครูมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมเดียวกันและการรับโอนข้าราชการครูมาแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกรม ให้ดำเนินการได้ตั้งแต่ระดับ ๘ ลงมาทุกสายงานยกเว้นตำแหน่งที่ ก.พ.กำหนดเป็นตำแหน่งทางวิชาการต้องขออนุมัติ ก.พ.ก่อน ทั้งนี้ผู้ได้รับการแต่งตั้งต้องมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง และระดับเงินเดือนต้องไม่สูงกว่าเดิม หากสูงกว่าเดิมได้ต้องไม่เกิน ๒ ระดับ และขั้นเงินเดือนต้องไม่สูงกว่าเงินเดือนขั้นสูงสุดของระดับตำแหน่ง ทั้งนี้ผู้ได้รับการแต่งตั้งจะต้องได้รับเงินเดือนอยู่ก่อนไม่ต่ำกว่าเงินเดือนขั้นต่ำของตำแหน่งที่จะแต่งตั้งด้วย

๒. การบรรจุผู้เคยเป็นข้าราชการครูกลับเข้ารับราชการ ให้บรรจุกลับเข้ารับราชการ ได้ตั้งแต่ระดับ ๘ ลงมาทุกสายงาน ยกเว้นตำแหน่งที่ ก.พ.กำหนดเป็นตำแหน่งวิชาการต้องขออนุมัติ ก.พ.ก่อน และการบรรจุกลับเข้ารับราชการ หากผู้นั้นต้องมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง และถ้าหากบรรจุหรือแต่งตั้งในระดับควบในสายงานใดต้องไม่มีบัญชีผู้สอบแข่งขันรอการบรรจุอยู่ หากนอกระดับความต้องไม่มีผู้สอบคัดเลือกได้ในตำแหน่งนั้นรอการเลื่อนระดับตำแหน่งอยู่ เว้นแต่ผู้ขอบรรจุกลับออกจากราชการไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือลาติดตามคู่สมรสไปรับราชการ ณ ต่างประเทศ หรือเพราะถูกยุบเลิกตำแหน่ง และอัตราเงินเดือนที่จะให้ได้รับต้องไม่สูงกว่าระดับและขั้นเงินเดือนที่ได้รับอยู่เดิม

๓. วิธีการพิจารณาบรรจุและแต่งตั้งให้นำเสนอ อ.ก.พ.กรมพิจารณา เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วจึงสั่งบรรจุและแต่งตั้งได้ หาก อ.ก.พ.กรมเห็นควรไม่อนุมัติ ถ้าผู้มีอำนาจสั่งบรรจุยืนยันตามความประสงค์เดิม ก็ให้เสนอ ก.พ.เพื่อพิจารณา และการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับ ๗ หรือ ๘ ต้องเสนอปลัดกระทรวงเพื่อขอความเห็นชอบตาม ม.๔๔ ก่อน สำหรับการเทียบการเป็นข้าราชการครูให้เทียบการเป็นข้าราชการครู รับเงินเดือนระดับใดที่ดำรงอยู่เดิมเท่ากับการดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในระดับนั้น ๆ เพื่อประโยชน์ในการสมัครสอบหรือรับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงขึ้น

ทั้งนี้โดยให้ใช้หลักเกณฑ์นี้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๐ เป็นต้นไป

(สำเนา)

ที่ นร ๐๖๐๖/๓๖๔๑

สำนักงาน ก.พ.

ถนนพิษณุโลก กท ๑๐๓๐๐

๑๗- กันยายน ๒๕๓๐

เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการครูให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ

เรียน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

อ้างถึง หนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ นร ๐๖๐๖/๓/๓๓๔๘ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๒๘

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. คำอธิบายและตัวอย่าง

๒. ตัวอย่างคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการครูมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ

ตามหนังสือที่อ้างถึง ก.พ.ได้อนุมัติเป็นหลักการให้ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการครูมาดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญได้เองในบางกรณี โดยมีต้องขออนุมัติ ก.พ.เพื่อให้เกิดความสะดวกและคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล เนื่องจากส่วนราชการดังกล่าว มีทั้งข้าราชการครู และข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่ด้วยกัน ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

บัดนี้ เพื่อให้เกิดความสะดวกและคล่องตัวยิ่งขึ้น ก.พ.จึงมีมติให้ยกเลิกหลักปฏิบัติตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ นร ๐๖๐๖/๓/๓๓๔๘ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๒๘ ที่อ้างถึงนั้นเสีย และมีมติอนุมัติเป็นหลักการให้ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการครูมาดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญได้เองเพิ่มมากขึ้น โดยให้ใช้หลักปฏิบัติดังต่อไปนี้ คือ

**๑. การแต่งตั้งข้าราชการครูมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมเดียวกันและการรับโอนข้าราชการครูมาแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกรม**

๑.๑ สามารถแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญได้ตั้งแต่วุฒิ ๘ ลงมาทุกสายงาน ยกเว้นตำแหน่งที่ ก.พ.กำหนดเป็นตำแหน่งทางวิชาการทุกตำแหน่ง ต้องขออนุมัติ ก.พ.ก่อน

๑.๒ ผู้ได้รับแต่งตั้งต้องมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง สำหรับการพิจารณาประสบการณ์หรืองานที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร ๑๐๐๓/ว ๑๑ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๑๙ และ ที่ สร ๐๗๐๓/ว ๗ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๒๐ โดยอนุโลม (มีคำอธิบายเพิ่มเติมแนบท้าย)

๑.๓ ให้บรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าระดับเงินเดือนที่ได้รับอยู่เดิม หรืออาจให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงกว่าระดับเงินเดือนที่ได้รับอยู่เดิมได้ แต่ต้องไม่เกิน ๒ ระดับ ทั้งนี้ ผู้ได้รับการแต่งตั้งจะต้องได้รับเงินเดือนอยู่ก่อนไม่ต่ำกว่าเงินเดือนขั้นต่ำของตำแหน่งที่จะแต่งตั้งด้วย สำหรับวิธีการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น จะต้องดำเนินการคัดเลือกหรือสอบคัดเลือกให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.กำหนดด้วย (มีคำอธิบายเพิ่มเติมแนบท้าย)

๑.๔ สั่งให้ได้รับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าที่ได้รับอยู่เดิม แต่ต้องไม่สูงกว่าเงินเดือนขั้นสูงสุดของระดับตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งด้วย (มีคำอธิบายเพิ่มเติมแนบท้าย)

## ๒. การบรรจุผู้เคยเป็นข้าราชการครูกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ

๒.๑ สามารถบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญได้ตั้งแต่ระดับ ๘ ลงมาทุกสายงาน ยกเว้นตำแหน่งที่ ก.พ.กำหนดเป็นตำแหน่งวิชาการทุกตำแหน่งต้องขออนุมัติ ก.พ.ก่อน

๒.๒ ผู้สมัครกลับเข้ารับราชการต้องมีคุณสมบัติทั่วไปหรือได้รับยกเว้นกรณีที่ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

๒.๓ ผู้ได้รับบรรจุและแต่งตั้งต้องมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง สำหรับการพิจารณาประสบการณ์หรืองานที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ สร ๑๐๐๓/ว ๑๑ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๑๙ และ ที่ สร ๐๗๐๓/ว ๗ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๒๐ (คำอธิบายเพิ่มเติมเหมือนข้อ ๑.๒)

๒.๔ กรณีบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ ก.พ.กำหนดให้เป็นตำแหน่งที่มีระดับควบในสายงานใด ต้องไม่มีผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งระดับใดระดับหนึ่งที่เป็นระดับควบในสายงานนั้น ขึ้นบัญชีรอการบรรจุอยู่ และกรณีบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ ก.พ.มิได้กำหนดให้เป็นตำแหน่งที่มีระดับควบ ต้องไม่มีผู้สอบคัดเลือกได้ในตำแหน่งนั้นขึ้นบัญชีรอการเลื่อนระดับตำแหน่งอยู่ เว้นแต่ผู้ที่จะบรรจุกลับเข้ารับราชการนั้นเป็นผู้ที่ออกจากราชการไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือลาออกจากราชการเพื่อติดตามคู่สมรสไปรับราชการ ณ ต่างประเทศ หรือผู้ออกจากราชการไปเพราะถูกยุบเลิกตำแหน่ง (มีคำอธิบายเพิ่มเติมแนบท้าย)

๒.๕ สั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าระดับเงินเดือนที่ได้รับอยู่เดิม และให้ได้รับเงินเดือนไม่สูงกว่าขั้นที่ได้รับอยู่เดิมก่อนออกจากราชการ แต่ต้องไม่สูงกว่าเงินเดือนขั้นสูงสุดของระดับตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งด้วย (มีคำอธิบายเพิ่มเติมแนบท้าย)

### ๓. วิธีการพิจารณาบรรจุและแต่งตั้งตามข้อ ๑ และข้อ ๒ ให้ปฏิบัติดังนี้

๓.๑ ถ้าผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ มีความประสงค์ที่จะบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในกรณีต่างๆ ดังกล่าวมาแล้ว ก็ขอให้นำเรื่องเสนอ อ.ก.พ.กรมพิจารณาตามหลักเกณฑ์ข้อ ๑ และข้อ ๒ ที่ ก.พ.กำหนดไว้ข้างต้น เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก อ.ก.พ.กรมแล้ว จึงจะสั่งบรรจุและแต่งตั้งต่อไปได้

๓.๒ ในกรณีที่ อ.ก.พ.กรมพิจารณาแล้วไม่เห็นควรให้บรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูดังกล่าวมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ ก็ไม่อาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งได้ แต่ถ้ายังคงยืนยันตามความประสงค์เดิมก็ให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอ ก.พ.เพื่อพิจารณาได้

๓.๓ การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งในระดับ ๗ และระดับ ๘ เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก อ.ก.พ.กรมแล้ว ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุนำเรื่องเสนอปลัดกระทรวงเพื่อขอความเห็นชอบตามมาตรา ๔๔ ก่อน เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว จึงจะสั่งบรรจุและแต่งตั้งต่อไปได้

๓.๔ การออกคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นไปตามแบบฟอร์มที่แนบมาพร้อมนี้

๓.๕ ให้เทียบการเป็นข้าราชการครู รับเงินเดือนระดับใดที่ดำรงอยู่เดิมเท่ากับการดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในระดับนั้น ๆ เพื่อประโยชน์ในการสมัครสอบหรือรับคัดเลือกขึ้นดำรงตำแหน่งในระดับสูงขึ้น

การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ นอกเหนือจากหลักเกณฑ์นี้หรือไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์นี้ เช่น การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับ ๙ ขึ้นไปหรือตำแหน่งทางวิชาการทุกตำแหน่ง ให้เสนอ ก.พ.พิจารณาก่อนเป็นราย ๆ ไป

๔. ในกรณีที่ส่วนราชการใดอยู่ในระหว่างดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการครูให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ นร ๐๖๐๖/๓/๓๓๔๘ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๒๘ ในวันที่หนังสือสำนักงาน ก.พ.ฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ส่วนราชการนั้นจะดำเนินการเพื่อแต่งตั้งต่อไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการเดิมหรือจะดำเนินการวิธีใหม่ ตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่กำหนดตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ฉบับนี้ก็ทำได้ตามที่เห็นสมควร แต่ถ้าดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการเดิมจะต้องออกคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งให้เสร็จสิ้น ภายในเดือนมกราคม ๒๕๓๑

ให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ฉบับนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๐ เป็นต้นไป

วารสารข้าราชการ ๕๘

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและถือปฏิบัติต่อไป ทั้งนี้ ได้แจ้งให้กรมต่างๆ ในสังกัดกระทรวง  
ศึกษาธิการทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) วิลาศ สิงหวิสัย

(นายวิลาศ สิงหวิสัย)

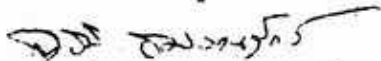
รองเลขาธิการ ก.พ.

ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการ ก.พ.

กองตรวจสอบและทะเบียนประวัติ

โทร. ๒๔๑๐๙๗๗

สำเนาถูกต้อง



(นายสมบัติ อิศรานุรักษ์)

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล ๖

## คำอธิบายและตัวอย่าง

การแต่งตั้งข้าราชการครูให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ  
ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ นร ๐๗๐๖/๓๖๔๑ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๓๐

### ๑. คำอธิบายตามหลักเกณฑ์ข้อ ๑.๒

ข้อ ๑.๒ ผู้ได้รับแต่งตั้งต้องมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง สำหรับการพิจารณาประสบการณ์หรืองานที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๓/ว ๑๑ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๑๙ และ ที่ สร ๐๗๐๓/ว ๗ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๒๐ โดยอนุโลม มีคำอธิบายเพิ่มเติมดังนี้ คือ

โดยทั่วไปแล้วการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งใด ผู้ได้รับแต่งตั้งต้องมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่จะแต่งตั้งนั้นทุกประการ คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งสามารถจำแนกออกได้เป็น ๔ ส่วน คือ คุณวุฒิทางการศึกษา ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งในระดับต่ำลงไป คุณสมบัติพิเศษ และประสบการณ์ในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานนั้นหรืองานอื่นที่เกี่ยวข้อง ตำแหน่งใดจะประกอบไปด้วยคุณสมบัติส่วนใดบ้างนั้น ให้ตรวจสอบได้จากมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของตำแหน่งนั้น ๆ

เมื่อจะพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งใดนั้น จะต้องตรวจสอบว่าผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้น ๆ ครบถ้วนทุกประการตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของตำแหน่งนั้น ๆ หรือไม่ หากครบถ้วนทุกประการจึงจะแต่งตั้งได้ แต่ถ้าขาดคุณสมบัติที่เกี่ยวกับประสบการณ์ในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานนั้นหรืองานอื่นที่เกี่ยวข้อง ก.พ. ได้กำหนดแนวทางการพิจารณายกเว้นไว้ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. รวม ๒ ฉบับดังกล่าวข้างต้น จะให้ใช้เป็นแนวทางพิจารณาได้โดยอนุโลมตามสาระสำคัญดังนี้ คือ

หนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ สร ๑๐๐๓/ว ๑๑ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๑๙ ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่ากรณีที่จะย้ายหรือรับโอนข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกันแต่ต่างสายงาน หากผู้นั้นขาดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานนั้นหรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดไว้ ก.พ.ก็จะยกเว้นให้ และอนุมัติให้แต่งตั้งได้โดยมีเงื่อนไขว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นจะต้องเป็นผู้มีวุฒิตรงตามที่กำหนดไว้เป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งในระดับ ๑ ระดับ ๒ ระดับ ๓ หรือระดับ ๔ ระดับใดระดับหนึ่งของสายงานที่จะแต่งตั้งใหม่นั้น ดังนั้น ในกรณีแต่งตั้งข้าราชการครูมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ก็ให้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกันนี้โดยอนุโลม ดังกรณีในตัวอย่างที่ ๑

หนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ สร ๐๗๐๓/ว ๗ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๒๐ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาคุณสมบัติในส่วนเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานนั้นหรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมจากหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ สร ๑๐๐๓/ว ๑๑ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๑๙ ไว้อีก โดยได้มอบหมายให้ อ.ก.พ.กรมนั้นเป็นผู้วินิจฉัยเป็นราย ๆ ไป หากเห็นว่าผู้นั้นมีประสบการณ์เกี่ยวกับงานนั้นหรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องครบตามกำหนดเวลา ก็ให้กรมเจ้าสังกัดส่งย้าย เลื่อน หรือโอนไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ได้ จึงให้นำหลักเกณฑ์การพิจารณาดังกล่าวนี้มาใช้ในการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการครูมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญได้โดยอนุโลม ดังกรณีในตัวอย่างที่ ๒

สำหรับกรณีที่ขาดคุณสมบัติในส่วนอื่น ๆ เช่น คุณวุฒิทางการศึกษา ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำลงไป หรือคุณสมบัติพิเศษนั้น ก.พ.ยังไม่เคยกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ พิจารณาในเรื่องดังกล่าวได้เอง ดังนั้น ส่วนราชการต่าง ๆ จึงไม่สามารถแต่งตั้งข้าราชการที่ขาดคุณสมบัติดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งได้ดังกรณีในตัวอย่างที่ ๓

### ตัวอย่างที่ ๑

นาย ก. ได้รับการบรรจุเข้ารับราชการครั้งแรกเป็นข้าราชการครู โดยใช้วุฒิประกาศนียบัตรวิชาชีพแผนกพาณิชยการ (ปวช.) ในตำแหน่งครู ๑ รับเงินเดือนระดับ ๑ ภายหลังรับราชการครบ ๒ ปี นาย ก. ได้เลื่อนขึ้นรับเงินเดือนในระดับ ๒ หากกรมจะแต่งตั้ง นาย ก. เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ ๒ ในกรมเดียวกันก็สามารถดำเนินการได้ เพราะคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ ๒ กำหนดไว้ว่าต้องมีวุฒิ ปวช. หรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่านี้ทางบัญชีพาณิชยการ ฯลฯ และดำรงตำแหน่งระดับ ๑ หรือที่ ก.พ. เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี โดยจะต้องปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานธุรการและงานสารบรรณ หรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ปี ซึ่ง นาย ก. ก็มีวุฒิตรงและได้ดำรงตำแหน่งที่ ก.พ. เทียบเท่าระดับ ๑ มาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี เพียงแต่ขาดคุณสมบัติในการปฏิบัติราชการในงานธุรการและงานสารบรรณ หรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ซึ่งก็อยู่ในข่ายที่ได้รับการยกเว้นตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ สร ๑๐๐๓/ว ๑๑ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๑๙ เพราะ นาย ก. มีวุฒิ ปวช. ทางพาณิชยการซึ่งเป็นวุฒิที่ตรงกับที่กำหนดไว้เป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการถึง ๓ ระดับ คือเจ้าหน้าที่ธุรการ ๑, ๒ และ ๓ (หลักเกณฑ์กำหนดว่าต้องมีวุฒิตรงกับตำแหน่งระดับ ๑ ระดับ ๒ ระดับ ๓ หรือระดับ ๔ ระดับใดระดับหนึ่งของสายงานนั้นเท่านั้น)

## ตัวอย่างที่ ๒

นาย ข. ได้รับการบรรจุเข้ารับราชการในครั้งแรกเป็นข้าราชการครู โดยใช้วุฒิ ป.กศ.สูง ในตำแหน่งครู ๒ รับเงินเดือนในระดับ ๒ ต่อมาได้เลื่อนระดับเงินเดือนเป็นได้รับเงินเดือนในระดับ ๓ และระดับ ๔ ในตำแหน่งเดิมตามลำดับ หากกรมจะแต่งตั้งนาย ข.เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานพัสดุ ๔ ในกรมเดียวกัน ก็ไม่สามารถใช้แนวทางการพิจารณาเกี่ยวกับประสบการณ์หรืองานที่เกี่ยวข้อง ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่สร ๑๐๐๓/ว ๑๑ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๑๙ ได้ เนื่องจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานพัสดุ ๔ มิได้กำหนดคุณสมบัติทางการศึกษา ของผู้ที่จะต้องดำรงตำแหน่งไว้ด้วย ดังนั้น จึงต้องพิจารณาตามแนวทางที่กำหนดไว้ในหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่สร ๐๗๐๓/ว ๗ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๒๐ กล่าวคือ ให้กรมเจ้าสังกัดนำเรื่องเสนอ อ.ก.พ.กรมวินิจฉัยว่า นาย ข. เป็นผู้ที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานพัสดุ ๔ มาก่อนครบตามเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่ หาก อ.ก.พ.กรมเห็นชอบด้วย จึงจะสามารถส่งย้ายหรือโอน นาย ข. ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานพัสดุ ๔ ได้

## ตัวอย่างที่ ๓

นาย ค. ได้รับการบรรจุเข้ารับราชการครั้งแรกเป็นข้าราชการครู โดยใช้วุฒิประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง ทางบัญชี (ปวส.) ในตำแหน่งครู ๒ รับเงินเดือนระดับ ๒ หากกรมจะแต่งตั้ง นาย ค. เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ ๒ ในกรมเดียวกัน กรณีนี้ไม่อาจกระทำได้ เพราะคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ ๒ กำหนดไว้ว่าต้องมีวุฒิ ปวช. หรือเทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่านี้ทางบัญชี ฯลฯ และดำรงตำแหน่งระดับ ๑ หรือที่ ก.พ. เทียบเท่ามาแล้ว ไม่น้อยกว่า ๒ ปี โดยจะต้องปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานธุรการและงานสารบรรณ หรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ปี ซึ่ง นาย ค. มีวุฒิที่สามารถจะแต่งตั้งได้ แต่นาย ค. ไม่เคยดำรงตำแหน่งในระดับ ๑ หรือที่ ก.พ. เทียบเท่ามาก่อน จึงถือว่า นาย ค. มีคุณสมบัติไม่ตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ ๒ โดยไม่จำเป็นต้องเสียเวลาพิจารณาประสบการณ์หรืองานที่เกี่ยวข้องว่าจะได้รับการยกเว้นหรือไม่แต่อย่างใด

## ๒. คำอธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ข้อ ๑.๓

ข้อ ๑.๓ ให้บรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าระดับเงินเดือนที่ได้รับอยู่เดิม หรืออาจให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงกว่าระดับเงินเดือนที่ได้รับอยู่เดิมได้ แต่ต้องไม่

เกิน ๒ ระดับ ทั้งนี้ ผู้ได้รับการแต่งตั้งจะต้องได้รับเงินเดือนอยู่ก่อนไม่ต่ำกว่าขั้นต่ำของตำแหน่งที่จะแต่งตั้งด้วย สำหรับวิธีการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นจะต้องดำเนินการคัดเลือกหรือสอบคัดเลือกให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.กำหนดด้วย มีคำอธิบายเพิ่มเติมดังนี้ คือ

การที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับใด ให้อาศัยระดับเงินเดือนของข้าราชการครูผู้คนที่ได้รับอยู่เป็นหลักในการเทียบ โดยปกติแล้วข้าราชการครูได้รับเงินเดือนในระดับใด ก็จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ ในตำแหน่งระดับเดียวกับระดับเงินเดือนที่ข้าราชการครูผู้นั้นได้รับอยู่ เช่น ข้าราชการครูผู้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ ๒ รับเงินเดือนในระดับ ๕ ก็จะต้องแต่งตั้งมาดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในระดับ ๕ แต่ถ้าหากกระทรวงศึกษาธิการจำเป็นต้องแต่งตั้งข้าราชการครูมาดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในตำแหน่งที่มีระดับสูงกว่าระดับเงินเดือนที่ข้าราชการครูผู้นั้นได้รับอยู่เดิมก็อาจจะทำได้ แต่ทั้งนี้ผู้ได้รับแต่งตั้งจะต้องได้รับเงินเดือนอยู่ก่อนไม่ต่ำกว่าเงินเดือนขั้นต่ำของตำแหน่งที่แต่งตั้งนั้น และระดับตำแหน่งที่แต่งตั้งต้องไม่สูงกว่าระดับเงินเดือนที่ได้รับอยู่เดิมเกิน ๒ ระดับด้วย เช่น ข้าราชการครู ตำแหน่งอาจารย์ ๒ รับเงินเดือนในระดับ ๖ ขึ้น ๙,๓๘๕ บาท อาจแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในระดับ ๖, ๗ หรือ ๘ ได้ ทั้งนี้เพราะเงินเดือนขั้น ๙,๓๘๕ บาท ที่ข้าราชการครูผู้นั้นได้รับอยู่เป็นอัตราเงินเดือนที่ไม่ต่ำกว่าขั้นต่ำของเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญในระดับ ๗ และ ๘ สำหรับวิธีการแต่งตั้งกรณีเลื่อนตำแหน่งนั้นก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดด้วยคืออาจใช้วิธีการคัดเลือกหรือสอบคัดเลือกแล้วแต่กรณี

### ๓. คำอธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ข้อ ๑.๔

ข้อ ๑.๔ สั่งให้ได้รับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าที่ได้รับอยู่เดิม แต่ต้องไม่สูงกว่าเงินเดือนขั้นสูงสุดของระดับตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งด้วย มีคำอธิบายเพิ่มเติมดังนี้ คือ

โดยปกติแล้ว จะสั่งให้ได้รับเงินเดือนในขั้นเดียวกับที่ได้รับอยู่เดิม (เงินเดือนเท่าเดิม) นอกเสียจากข้าราชการครูที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ ในระดับตำแหน่งที่ต่ำกว่าระดับเงินเดือนที่ได้รับอยู่เดิม เงินเดือนที่สั่งให้ได้รับจะต้องไม่สูงกว่าเงินเดือนขั้นสูงสุดของระดับตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งด้วย เช่น ข้าราชการครูตำแหน่งอาจารย์ ๑ รับเงินเดือนในระดับ ๕ ขึ้น ๘,๔๗๕ บาท ถ้าแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในระดับ ๔ จะต้องสั่งให้ได้รับเงินเดือนในขั้น ๗,๒๘๕ บาท ซึ่งเป็นเงินเดือนขั้นสูงสุดของระดับ ๔

#### ๔. คำอธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับการตรวจสอบว่ามีผู้สอบแข่งขันได้ หรือผู้สอบคัดเลือกได้ขึ้นบัญชีหรือไม่ ตามหลักเกณฑ์ในข้อ ๒.๔

##### ๔.๑ การตรวจสอบบัญชีผู้สอบแข่งขันได้

๔.๑.๑ ส่วนราชการที่อยู่ในระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง นอกจากจะตรวจสอบจากบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ที่กรมนั้นเป็นผู้ดำเนินการสอบเองตามที่ได้รับมอบหมายจาก ก.พ. แล้ว จะต้องสอบถามไปที่สำนักงาน ก.พ. และในกรณีที่จะบรรจุและแต่งตั้งผู้สมัครกลับเข้ารับราชการ ให้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการที่อยู่ในระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง แต่สำนักงานหรือที่ทำการหรือหน่วยงานนั้น ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดใดให้สอบถามไปที่จังหวัดนั้นด้วย

๔.๑.๒ ส่วนราชการที่อยู่ในระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค นอกจากจะตรวจสอบจากบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ที่กรมนั้นเป็นผู้ดำเนินการสอบเองตามที่ได้รับมอบหมายจาก ก.พ. แล้ว ให้สอบถามไปที่สำนักงาน ก.พ. และจังหวัดที่จะบรรจุและแต่งตั้งผู้สมัครกลับเข้ารับราชการให้ดำรงตำแหน่งด้วย

๔.๒ การตรวจสอบบัญชีผู้สอบคัดเลือกได้ สำหรับการพิจารณาเพื่อบรรจุและแต่งตั้งผู้สมัครกลับเข้ารับราชการให้ดำรงตำแหน่งในกรมใด ให้ตรวจสอบที่กรมนั้น

#### ๕. คำอธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ข้อ ๒.๕

ข้อ ๒.๕ สั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าระดับเงินเดือนที่ได้รับ อยู่เดิม และให้ได้รับเงินเดือนไม่สูงกว่าชั้นที่ได้รับอยู่เดิมก่อนออกจากราชการ แต่ต้องไม่สูงกว่าเงินเดือนขั้นสูงของระดับตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งด้วย มีคำอธิบายเพิ่มเติมดังนี้ คือ

กรณีบรรจุกลับนี้ ไม่อาจบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงกว่าระดับเงินเดือนที่ได้รับอยู่เดิมได้ เช่น ข้าราชการครูผู้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ ๑ รับเงินเดือนในระดับ ๕ ชั้น ๘,๘๘๕ บาท ก็ไม่สามารถแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในระดับ ๖ หรือ ๗ ได้ ถึงแม้จะได้รับเงินเดือนไม่ต่ำกว่าขั้นต่ำของระดับ ๖ หรือ ๗ แล้วก็ตาม แต่จะต้องสั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับ ๕ หรือต่ำกว่า สำหรับเงินเดือนที่จะให้ได้รับนั้น โดยปกติจะสั่งให้ได้รับเงินเดือนเท่ากับที่ได้รับอยู่เดิมก่อนที่จะออกจากราชการ เว้นแต่กรณีบรรจุกลับในระดับตำแหน่งที่ต่ำกว่าระดับเงินเดือนที่ได้รับอยู่เดิม ก็อาจมีกรณีที่ไม่อาจสั่งให้ได้รับเงินเดือนเท่าเดิมได้ เนื่องจากเป็นอัตราเงินเดือนที่สูงกว่าขั้นสูงสุดของเงินเดือนสำหรับตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งนั้น เช่น ตามตัวอย่างข้างต้น ถ้าบรรจุกลับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับ ๕ ก็สั่งให้ได้รับเงินเดือนเท่าเดิม

ในชั้น ๘,๘๗๕ บาท ได้ แต่ถ้าสั่งบรรจุกลับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับ ๔ ก็จะต้องสั่งให้ได้รับเงินเดือนในชั้นที่ต่ำกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม คือให้ได้รับในชั้น ๗,๒๘๕ บาท ซึ่งเป็นชั้นเงินเดือนสูงสุดของตำแหน่งระดับ ๔ เท่านั้น

## ๖. ตัวอย่างคำถาม - ตอบ

ข้อ ๑. **คำถาม** การแต่งตั้งข้าราชการครูมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมเดียวกัน การรับโอนข้าราชการครูมาแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกรมและการบรรจุผู้เคยเป็นข้าราชการครูกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตั้งแต่ระดับ ๘ ลงมาทุกสายงาน จะต้องนำเรื่องเสนอ อ.ก.พ. กรมทุกกรณีหรือไม่

**ตอบ** หนังสือฉบับนี้ได้มอบอำนาจให้ อ.ก.พ. กรมพิจารณาแทน ก.พ. ดังนั้นการแต่งตั้งข้าราชการครูมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในทุกกรณีข้างต้น จะต้องนำเรื่องเสนอ อ.ก.พ. กรมก่อน เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก อ.ก.พ. กรมแล้วจึงจะดำเนินการบรรจุแต่งตั้งต่อไปได้

ข้อ ๒. **คำถาม** หลักเกณฑ์และแนวทางตามหนังสือฉบับนี้ ให้ใช้สำหรับการย้าย การรับโอน และการบรรจุกลับ ผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่แล้ว ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ ภายในกระทรวงศึกษาธิการด้วยหรือไม่

**คำตอบ** หลักเกณฑ์และแนวทางตามหนังสือฉบับนี้ ให้ใช้สำหรับการแต่งตั้ง การรับโอน และการบรรจุกลับข้าราชการครูมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในกระทรวงศึกษาธิการ เท่านั้น ส่วนการย้าย การรับโอนและการบรรจุกลับข้าราชการพลเรือนสามัญมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ภายในกระทรวงศึกษาธิการ ให้ใช้หลักเกณฑ์และแนวทางที่ ก.พ. ได้กำหนดไว้แล้ว คือ การย้ายให้เป็นไปตามมาตรา ๔๔ ส่วนการรับโอนและการบรรจุกลับให้เป็นไปตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ สร ๑๐๐๖/ว ๑๔ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๓๕๑๘ และ ที่ สร ๐๗๑๑/ว ๘ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๒๓ ตามลำดับ

ข้อ ๓. **คำถาม** การแต่งตั้ง การรับโอนและการบรรจุกลับข้าราชการครู ให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ ในระดับ ๗ หรือระดับ ๘ ตามหลักเกณฑ์และแนวทางในหนังสือฉบับนี้ จะต้องขอความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงก่อนหรือไม่ ถ้าต้องขอความเห็นชอบก่อนด้วย ควรจะได้นำเสนอ อ.ก.พ. กรมก่อนหรือขอความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงก่อน

**คำตอบ** การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ยังต้องดำเนินการตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ทุก

ประการ กล่าวคือการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งในระดับ ๗ และระดับ ๘ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงก่อนเสมอ ดังนั้น อธิบดีจึงควรเสนอ อ.ก.พ. กรมเพื่อขอความเห็นชอบในการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการดังกล่าวเสียก่อน เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก อ.ก.พ. กรมแล้ว จึงขอความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงต่อไป การพิจารณาจะได้เป็นไปตามลำดับขั้นตอน งานไม่มีกรณีขัดแย้งกัน เช่นปลัดกระทรวงให้ความเห็นชอบ แต่ อ.ก.พ. กรมพิจารณาที่หลังกลับไม่ให้ความเห็นชอบ เป็นต้น

ข้อ ๔. **คำถาม** หนังสือเวียนฉบับนี้ได้กล่าวถึงการให้นำเสนอ อ.ก.พ. กรมไว้ ๒ ส่วน คือในส่วนที่ให้ อ.ก.พ. กรมพิจารณาแทน ก.พ.ว่าจะเห็นชอบให้บรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้หรือไม่และอีกส่วนหนึ่งคือส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาประสบการณ์หรืองานที่เกี่ยวข้องตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่สร ๐๗๐๓/ว ๗ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๒๐ ดังนั้น หากมีกรณีที่จะบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และจะต้องนำเสนอ อ.ก.พ. กรมทั้งสองส่วน จะนำเสนอพร้อมกันในคราวเดียวได้หรือไม่

**คำตอบ** หากมีกรณีที่จะต้องนำเสนอ อ.ก.พ. กรม ทั้งสองส่วนดังกล่าวข้างต้นก็สามารถนำเรื่องเสนอ อ.ก.พ. กรมพร้อมกันในคราวเดียวได้เพื่อความสะดวกรวดเร็ว แต่การนำเรื่องเสนอ อ.ก.พ. กรมต้องแยกประเด็นการพิจารณาออกเป็น ๒ ส่วนให้ชัดเจน โดยให้อ.ก.พ. กรมพิจารณาเป็นส่วน ๆ ไป ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก อ.ก.พ. กรม ทั้ง ๒ ส่วน จึงบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการดังกล่าวต่อไปได้ ทั้งนี้ ควรพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประสบการณ์หรืองานที่เกี่ยวข้องก่อน หากไม่ผ่านในส่วนนี้ อีกส่วนหนึ่งก็จะไม่ได้ ต้องเสียเวลาพิจารณา

ข้อ ๕. **คำถาม** การแต่งตั้งข้าราชการครูมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมเดียวกัน และการรับโอนข้าราชการครูมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกรม หากจะแต่งตั้งในตำแหน่งที่มีบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ หรือสอบคัดเลือกได้ในตำแหน่งดังกล่าว หรือในระดับควบของตำแหน่งนั้น รอการบรรจุหรือเลื่อนตำแหน่งอยู่จะทำได้หรือไม่เพียงใด

**คำตอบ** สามารถกระทำได้

ข้อ ๖. **คำถาม** หากส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ต้องการบรรจุข้าราชการครูที่ออกจากราชการไปแล้ว กลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่ปรากฏว่ามีบัญชีผู้สอบแข่งขันได้หรือสอบคัดเลือกได้ในตำแหน่งนั้น หรือตำแหน่งในระดับควบของตำแหน่งนั้น รอการบรรจุหรือเลื่อนตำแหน่งอยู่ส่วนราชการดังกล่าวจะสามารถดำเนินการได้เองหรือไม่เพียงใด

**คำตอบ** ส่วนราชการดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูใน

กรณีดังกล่าวกลับเข้ารับราชการได้เอง เพราะขัดกับหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดไว้ แต่หากมีเหตุผลและความจำเป็นก็อาจนำเรื่องเสนอให้ ก.พ. พิจารณาได้ สำหรับแนวทางการพิจารณาของ ก.พ. ที่ผ่านมายังไม่เคยอนุมัติให้บรรจุข้าราชการประเภทอื่นที่ออกจากราชการไปแล้ว กลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในเมื่อมีบัญชีผู้สอบแข่งขันได้หรือสอบคัดเลือกได้รอการบรรจุหรือเลื่อนตำแหน่งอยู่

ข้อ ๗. **คำถาม** หากส่วนราชการต้องการโอนข้าราชการครู ตำแหน่งอาจารย์ ๑ รับเงินเดือนในระดับ ๕ ชั้น ๗,๒๘๕ บาท มาบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ ในเมื่อข้าราชการครูดังกล่าวมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งครบถ้วนทุกประการ และได้ผ่านความเห็นชอบของ อ.ก.พ. กรมแล้ว แต่โดยที่ข้าราชการครูดังกล่าวยังไม่เป็นผู้ผ่านการสอบคัดเลือกได้ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ ของกรมใหม่นั้นในกรณีนี้จะสามารถแต่งตั้งได้หรือไม่

**คำตอบ** การแต่งตั้งข้าราชการครูที่ได้รับเงินเดือนในระดับ ๕ และเป็นขั้นที่ไม่ต่ำกว่าชั้นต่ำของระดับ ๖ ด้วย มาดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในระดับ ๖ นั้น เป็นกรณีการเลื่อนตำแหน่งด้วย ดังนั้น จึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามที่ ก.พ. กำหนดไว้ด้วยกล่าวคือ การเลื่อนข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งในระดับ ๖ ของสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ ๓ ผู้ที่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งจะต้องผ่านการสอบคัดเลือกได้ในตำแหน่งที่จะแต่งตั้งนั้นด้วย ดังนั้นกรณีดังกล่าวข้างต้นจึงยังไม่สามารถแต่งตั้งได้ จนกว่าข้าราชการผู้นี้จะเป็นผู้ผ่านการสอบคัดเลือกได้ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ แล้ว

ข้อ ๘. **คำถาม** ส่วนราชการสามารถแต่งตั้งข้าราชการครู ตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนรับเงินเดือนในระดับ ๗ ชั้น ๑๐,๘๕๕ บาท (เป็นเงินเดือนที่สูงกว่าชั้นต่ำของระดับ ๘) ให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ ในระดับ ๘ ได้เอง หรือไม่ในเมื่อตำแหน่งในระดับ ๘ สูงกว่าระดับเงินเดือนที่ได้รับอยู่เดิมไม่เกิน ๒ ระดับ

**คำตอบ** ไม่ได้ เพราะหนังสือฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้แต่งตั้งข้าราชการครูมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้ในตำแหน่งที่ไม่สูงกว่าระดับ ๘ ของทุกสายงานเท่านั้น

**หมายเหตุ** หากส่วนราชการใดมีข้อสงสัยเกี่ยวกับหนังสือเวียนฉบับนี้ โปรดติดต่อสอบถามรายละเอียดต่าง ๆ ไปยังกองตรวจสอบและทะเบียนประวัติ สำนักงาน ก.พ. โทร. ๒๕๑๐๕๖๗ หรือ ๒๕๑๓๓๓๓ ต่อ ๑๒๗, ๑๖๗, ๑๖๘

คำสั่งกรม.....

ที่...../.....

เรื่อง บรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครู กลับเข้ารับราชการ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ และมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ และหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ นร ๐๗๐๖/๓๖๔๑ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๓๐ (หนังสือมอบอำนาจ) โดยมีมติ อ.ก.พ.กรม ครั้งที่.....วันที่.....  
ให้บรรจุผู้ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการครู และได้ออกจากราชการไปแล้วกลับเข้ารับราชการ จำนวน.....ราย ดังบัญชีรายละเอียดแนบท้ายนี้

สั่ง ณ วันที่ .....

(ลงชื่อผู้สั่ง) .....

(.....)

(ตำแหน่ง) .....

หมายเหตุ การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๗ หรือระดับ ๘ ต้องได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงด้วย

บัญชี ควบคุมการรับชำระค่าเช่ารถจักรยานยนต์ กิ่งอำเภอวังยาง อำเภอวังยาง จังหวัดสุพรรณบุรี

หน้า ๒

ลำดับที่	ชื่อ	รุ่น	จำนวนและหน่วยเช่ารถ	เงินเดือน	อัตราค่าเช่ารถต่อเดือน	จำนวนที่บรรจุ		เงินเดือน	จำนวนที่	หมายเหตุ
						จำนวน/คัน	เลขที่			
๑.	นาย ก.	ยล	อัตรา ๑ คันเดือนละ ๔	๓๕๕	๑ บาท ๓๐	๑	๑	๓๕๕	๑ คัน ๓๐	ไม่ได้รับเงินคืน ในกำหนดที่ได้รับ ชำระ
			๗๗..... ๘๘..... ๘๙.....							

คำสั่งกรม.....  
ที่...../.....  
เรื่อง รับโอนข้าราชการครู

---

ด้วย (ส่วนราชการที่ให้อโอน) ได้ยินยอมให้อโอนข้าราชการในสังกัดมารับราชการสังกัดกรม (ที่รับโอน) แล้ว

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ และหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ นร ๐๗๐๖/๓๖๔๑ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๓๐ (หนังสือมอบอำนาจ) โดยมติ อ.ก.พ.กรม ครั้งที่.....วันที่..... จึงรับโอนข้าราชการครูดังกล่าวมาบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง จำนวน.....ราย ดังบัญชีรายละเอียดแนบท้ายนี้

สั่ง ณ วันที่ .....  
(ลงชื่อผู้สั่ง) .....  
(.....)  
(ตำแหน่ง) .....

หมายเหตุ การรับโอนข้าราชการครูให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๗ หรือระดับ ๘ ต้องได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงด้วย

บัญชีรายละเอียดยุทธการรับโอนทรัพย์สินทางธุรกิจ แบบท้ายคำสั่ง \_\_\_\_\_ ปี \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ ลงวันที่ \_\_\_\_\_

ลำดับที่	ชื่อ	วุฒิ	ตำแหน่งและตำแหน่งราชการเดิม	เงินเดือน	ตำแหน่งรับโอน		เงินเดือน	จำนวนปีที่	หมายเหตุ
					ตำแหน่ง/สังกัด	เลขที่			
๑.	นาย ก.	อ.บ. (ประจักษ์ ศาสตร์)	อาจารย์ ๑ โรงเรียนมัธยมศึกษา ..... โรงเรียนมัธยมศึกษา กรมศึกษาธิการ	๓,๑๑๕	นักวิชาการวัฒนธรรม ๓ ศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย กรมศิลปากร	๑,๒๕๗	๓,๑๑๕	๑ พ.ค. ๖๐	โอนให้ได้รับเงินเดือน ในตำแหน่งที่ได้รับ แต่งตั้ง

คำสั่งกรม.....

ที่...../.....

## เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการครูให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ หนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ สร ๑๐๐๓/ว ๑๑ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๑๙ ที่ สร ๐๗๐๕/ว ๖ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๒๑ ที่ สร ๐๗๐๕/ว ๑๓ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๒๑ ที่ สร ๐๗๐๕/ว ๑๕ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๒๑ และ ที่ นร ๐๗๐๖/๓๖๔๑ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๓๐ โดยมีมติ อ.ก.พ.กรม ครั้งที่.....วันที่.....  
ให้แต่งตั้งข้าราชการครูมาดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ จำนวน.....ราย  
ดังบัญชีรายละเอียดแนบท้ายนี้

สั่ง ณ วันที่ .....

(ลงชื่อผู้สั่ง) .....

(.....)

(ตำแหน่ง) .....

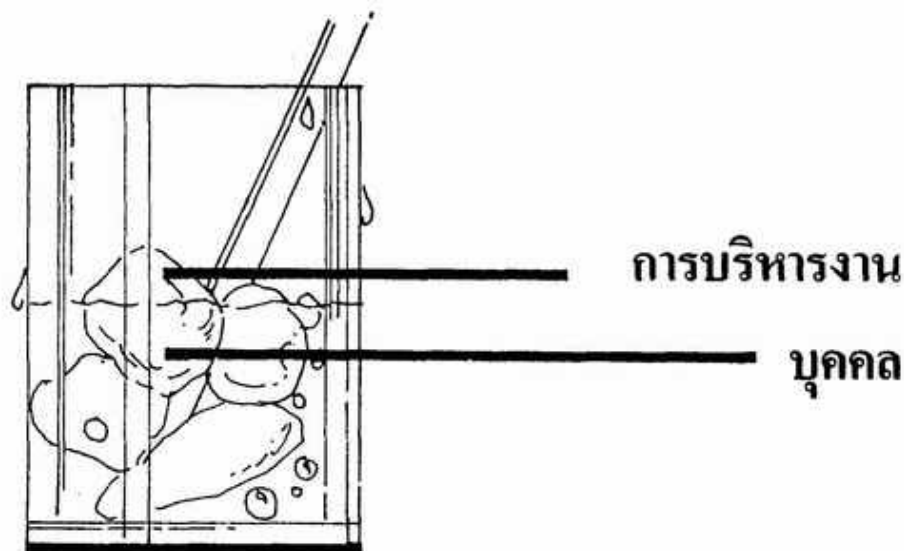
หมายเหตุ การแต่งตั้งข้าราชการครูให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๗ หรือระดับ ๘ ต้องได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงด้วย



# คำว่า การบริหารงานบุคคล อ่านว่า การบริหารงาน + บุคคล

• สนิ

ผู้เขียนอ่านพบบทความหนึ่งเล่าถึงการศึกษากรณีตัวอย่างการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานแห่งหนึ่ง เมื่ออ่านแล้วทำให้เกิดความคิดขึ้นมาว่า คำว่า การบริหารงานบุคคลนี้ น่าจะประกอบด้วยส่วนสำคัญ ๒ ส่วน คือ การบริหารงาน(ด้านบุคคล) + ตัวบุคคล ในส่วนของการบริหารงานนั้น หมายถึง หลักการ แนวดำเนินการ ตลอดจนกฎระเบียบต่าง ๆ ตั้งแต่เรื่องของการจัดหน่วยงานและอัตรากำลัง การสรรหา การพัฒนา เรื่อยไปจนถึงการออกจากงาน สำหรับในส่วนของตัวบุคคล ก็คือ บรรดาผู้คนในหน่วยงานนั้น ทั้งที่มีบทบาทในฐานะผู้บริหารและผูถูกบริหาร ซึ่งต่างคนต่างก็มีความรู้สึกนึกคิด มีเหตุผลและความต้องการที่แตกต่างกันไปนั่นเอง



ถ้าจะเปรียบเทียบการบริหารงานบุคคลทั้งสองส่วน ก็คงจะเหมือนก้อนน้ำแข็งลอยน้ำ ส่วนที่ปรากฏอยู่เหนือน้ำคือส่วนของการบริหารงานที่เห็นง่ายกว่า และได้รับความสนใจมากกว่า ในขณะที่เดียวกันกับตบ้งส่วนที่จมอยู่ใต้น้ำเสียจนบางครั้งลึบไปแล้วยังมีน้ำแข็งอีกส่วนที่มีความสำคัญพอ ๆ กัน ประกอบกันเป็นน้ำแข็งก้อนเดียวกันนี้ที่ควรจะต้องได้รับความสนใจเท่า ๆ กันด้วย

### การบริหารงานที่ลึมนอก

จะขอเล่าถึงบทความที่กล่าวถึงนี้ในส่วนที่สะท้อนให้เห็นความสำคัญของการบริหารงานและตัวบุคคล ซึ่งแม้ว่าสาระของบทความนี้จะเป็นการศึกษาวิจัยโดยใช้เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ แต่ผู้เขียน (ซึ่งต่อไปนี้จะกลายเป็นผู้เล่า) มีความเชื่อว่าท่านผู้อ่านจะได้ประโยชน์จากบทความนี้ไม่น้อยเลย จึงขอนำมาเล่าสู่กันฟังดังนี้

### กรณีตัวอย่าง : การปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงาน

บทความนี้กล่าวถึงผลการวิจัยการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งในสหรัฐอเมริกา โดยคณะผู้วิจัยมีความเชื่อว่า การปรับโครงสร้างของหน่วยงานนั้น มิใช่เป็นเพียงการดำเนินการตามหลักวิชาเพื่อให้ได้แผนภูมิการแบ่งหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพสูงสุด และจัดบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่สุดมาดำรงตำแหน่งในหน่วยงานเท่านั้น หากแต่การปรับโครงสร้างของหน่วยงานยังมีสัญลักษณ์พิเศษและมีผลต่อสถานภาพ สัมพันธภาพ ตลอดจนแนวความคิดหรือวัฒนธรรมที่ถือปฏิบัติกันในหน่วยงานนั้น ๆ อีกด้วย

### ปรากฏการณ์ ๓ อย่างในการปรับโครงสร้างของหน่วยงาน

บทความนี้เริ่มด้วยการกล่าวถึงปรากฏการณ์ ๓ อย่างในการปรับโครงสร้างของหน่วยงานของรัฐ คือ

๑. การปรับโครงสร้างเกิดขึ้นได้ในหน่วยงานทุกระดับ ทุกหน่วยงาน โดยเฉพาะในศตวรรษที่ ๒๐ นี้ การปรับหน่วยงานเป็นที่นิยมกันมาก เป็นคำพูดที่ติดปากของผู้บริหารซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่ ๆ เกือบทุกคน

๒. เหตุผลของการปรับหน่วยงานก็มักจะเหมือน ๆ กัน คือ เพื่อประหยัดงบประมาณ เพิ่มประสิทธิภาพหรือเพื่อสนองนโยบายของรัฐ โดยเน้นย้ำทฤษฎีทางการบริหารโดยเฉพาะ ให้

มีสายการปกครองบังคับบัญชาที่ชัดเจน มีสายการบังคับบัญชาที่เหมาะสม จัดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน

๓. ผลของการปรับหน่วยงาน ในแง่ของการเพิ่มพูนประสิทธิภาพมักจะมองเห็นได้ไม่ชัดเจน โดยเฉพาะในงานของรัฐซึ่งวัดยาก ทำให้เหตุผลในการปรับหน่วยงานข้อนี้แม้จะดูงดงาม แต่ก็ยากที่จะเห็นผล

ในเรื่องของการปรับโครงสร้างนี้ นักวิชาการที่ศึกษาเรื่องนี้อย่างจริงจัง ลงความเห็นว่าการปรับโครงสร้างเป็นการเปลี่ยนแปลงการกระจายอำนาจภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงาน และการปรับปรุงโครงสร้างจะมีลักษณะของการผลักดันให้มีการยอมรับในค่านิยมบางประการ และเป็นการให้อำนาจหน้าที่แก่กลุ่มบุคคลบางกลุ่ม อย่างมีกฎหมายรองรับ

ดังนั้น หากต้องการทราบผลของการปรับโครงสร้างของหน่วยงานแล้วก็ไม่ควรมุ่งความสนใจไปยังการสร้างมาตรฐานวัดประสิทธิภาพของงานแต่เพียงอย่างเดียวเพราะทำได้ยาก แต่ควรจะได้ศึกษาผลกระทบของการปรับโครงสร้างที่มีต่อพฤติกรรมหรือค่านิยมเด่น ซึ่งเป็นวัฒนธรรมหลักของกลุ่มคนในหน่วยงาน และผลกระทบด้านการกระจายอำนาจในหน่วยงานมากกว่า เพราะทั้งสองอย่างนี้จะมีผลต่อประสิทธิภาพของหน่วยงานในที่สุด

แนวความคิดนี้เป็นจุดเริ่มของการศึกษาวิจัยเรื่องการปรับโครงสร้างนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะพิจารณาคความสัมพันธ์ระหว่างการปรับโครงสร้างของหน่วยงานกับวัฒนธรรมหลัก และการสร้างอำนาจในหน่วยงาน

โดยคณะทำงานได้ศึกษาวิจัยการปรับปรุงโครงสร้างของ *Kansas Department of Health and Environment* รายละเอียดและผลของการวิจัยมีดังนี้

### ประวัติการปรับปรุงโครงสร้างของ *Kansas Department of Health and Environment*

#### ๓. เกิดขึ้นในรูปของคณะกรรมการ

คณะวิจัยได้ศึกษาและวิจัยผลกระทบในการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานของรัฐ คือ *Kansas Department of Health and Environment (KDHE)* ในรอบระยะเวลา ๑๐๐ ปี คือระหว่าง ค.ศ. ๑๘๕-๑๙๕๕

จากการศึกษาประวัติการจัดตั้งและการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหาร พบว่า *KDHE* ได้รับการจัดตั้งเป็นครั้งแรกเมื่อปี ๑๘๕๕ ในรูปของคณะกรรมการสาธารณสุขแห่งรัฐ ประกอบด้วย

นายแพทย์ รวม ๑๑ คน ซึ่งปฏิบัติงานเป็นครั้งคราวโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน และไม่มีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับใด ๆ ทางด้านการสาธารณสุข ยกเว้นการเคลื่อนย้ายศพ (เพื่อป้องกันโรคระบาดอันเกิดจากการขนส่งจากบ้านไปฝัง)

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๐๔ คณะกรรมการสาธารณสุขแห่งรัฐเริ่มมีบทบาทเข้มแข็งมากขึ้น เมื่อนายแพทย์ S.J. Crumbine ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้บริหารสูงสุดและได้ปรับปรุงให้การบริหารงานในรูปของคณะกรรมการมีลักษณะเป็นหน่วยงานอย่างเป็นทางการ โดยมีอำนาจและหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งอีกหลายปีต่อมาได้กลายเป็น *Kansas Department of Health and Environment*

ภายใต้การบริหารงานของ Crumbine หน้าที่และความรับผิดชอบในงานสาธารณสุขของรัฐได้ขยายขอบเขตออกไปมากมาย แม้ว่าจะได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของ KDHE หลายครั้ง แต่สิ่งหนึ่งที่ไม่เคยเปลี่ยนแปลงเลยก็คือ ค่านิยมในการแก้ปัญหาของหน่วยงาน ซึ่งกลายเป็นที่ยอมรับกันในหน่วยงานนี้ว่า ปัญหาต่าง ๆ ทางด้านสาธารณสุขจะได้รับการพิจารณาแก้ไขโดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิงวิชาการ โดยไม่สนใจต่อผลทางการเมือง ฉะนั้น ในช่วงการบริหารงานโดย Crumbine นี้ KDHE จึงมีผลงานที่ค่อนข้างจะแข็งแกร่งและทำหาย เช่น การประกาศซื้อบริษัทห้างร้านที่จำหน่ายสินค้าไร้คุณภาพ ผลิตภัณฑ์อาหารที่เสี่ยงง่าย และหนังสือลามกอนาจาร เป็นต้น

Crumbine บริหารงานมาได้ ๑๙ ปี คณะกรรมการสาธารณสุขของรัฐก็ถูกยุบโดยคำสั่งของผู้ว่าการรัฐ แม้ว่าต่อมาศาลสูงของรัฐจะมีคำสั่งให้มีคณะกรรมการได้ตามเดิม แต่ Crumbine ก็มีงานใหม่ทำเสียแล้ว การบริหารงานของ KDHE ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๒๔-๑๙๗๔ จึงไม่สู้จะแข็งแกร่งเหมือนในสมัยของ Crumbine แต่บรรดานายแพทย์และวิศวกรซึ่งเป็นคนกลุ่มหลักของ KDHE ก็ยังคงรับมรดกซึ่งเป็นวัฒนธรรมที่ตกทอดมาจาก Crumbine ไว้ประการหนึ่งคือ ค่านิยมในการบริหารงานโดยคำนึงถึงหลักวิชาการมากกว่าการเมือง

ในช่วง ๕๐ ปีหลังนี้ การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ มีเพียงอย่างเดียวคือ การช่วงชิงอำนาจในทางการบริหารซึ่งแต่เดิมเป็นของแพทย์มาเป็นวิศวกร แต่ถึงแม้จะมีการแข่งขันกันระหว่างบุคคลสองฝ่ายนี้ ค่านิยมในการบริหารก็ยังเป็นเช่นเดิม คือ ยึดหลักวิชาโดยไม่ยอมให้เหตุผลทางการเมืองมาแทรกแซง

## ๒. เติบโตขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรม

ในปี ๑๙๗๔ มีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างที่สำคัญเกิดขึ้นคือ คณะกรรมการสาธารณสุขแห่งรัฐถูกยุบเลิกอีกครั้ง และจัดตั้ง *Kansas Department of Health and Environment* ขึ้นแทน มีข้อสังเกตว่า เมื่อการทำงานในรูปของคณะกรรมการถูกยุบเลิกไปแล้ว ภูมิคุ้มกันการแทรกแซงทางการเมืองของหน่วยงานนี้ก็หมดไปด้วย

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างครั้งนี้ไม่กระทบต่อความรู้สึกและค่าภายในหน่วยงานแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะผู้บริหารคนแรกตามโครงสร้างใหม่เป็นลูกหม้อของ KDHE ที่ยึดถือคติ & วัฒนธรรมดั้งเดิมของหน่วยงานมาอย่างเหนียวแน่น แต่ถึงกระนั้นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในครั้งนี้ก็เป็นผลให้หน่วยงานต้องประสบความยุ่งยากมากขึ้นในการรักษาวัฒนธรรมหลักของ KDHE ให้คงไว้โดยเฉพาะการตัดสินใจดำเนินการโดยไม่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางการเมือง ความขัดแย้งในการดำเนินงานของ KDHE ที่มีต่อกลุ่มผลประโยชน์และการเมืองมีขึ้นเรื่อย ๆ แต่ KDHE ก็ยังคงยึดมั่นในวัฒนธรรมหลักดังกล่าว เพราะถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนตัวผู้บริหารใน KDHE อีก แต่ก็ยังคงเป็นการแต่งตั้งจากบุคคลภายในเช่นเดิม

### ๓. จุดวิกฤต

จุดวิกฤตเกิดขึ้นในปี ๑๙๙๓ เมื่อมีการแต่งตั้งผู้บริหารของ KDHE อีกครั้ง คราวนี้เป็น การแต่งตั้งจากบุคคลภายนอก ซึ่งให้ความสำคัญและได้ชื่อว่าเป็นผู้มีความสามารถในการสร้างสัมพันธภาพทางการเมืองมากที่สุดคนหนึ่ง

ไม่กี่เดือนหลังจากการแต่งตั้งผู้บริหารคนใหม่ ก็มีการปรับปรุงโครงสร้างอีกครั้งรวมทั้งมีการบรรจุบุคคลภายนอกเข้ามาอีกจำนวนหนึ่งด้วย

ความขัดแย้งเกิดขึ้นในกลุ่มคนที่มีแนวความคิดเดิม และกลุ่มที่สนับสนุนผู้บริหารคนใหม่ การกระทำอย่างเดียวกันอาจจะได้รับคำสนับสนุนชมเชยจากฝ่ายหนึ่งและคำตำหนิจากอีกฝ่ายหนึ่ง

มีความพยายามที่จะโยกย้ายคนเก่า ๆ ออกจากตำแหน่งทางการบริหารหรือตำแหน่งที่มีอำนาจ มีการปรับตำแหน่งและหน้าที่งานของตำแหน่งเสียใหม่ อันเป็นผลให้ต้องมีการพิจารณาคัดเลือกตัวผู้ดำรงตำแหน่งใหม่ ในที่สุดฝ่ายบริหารคนเก่า ๆ ก็ต้องโยกย้ายหรือลดตำแหน่งลงจนเหลือเพียงไม่กี่คน และค่านิยมภายในหน่วยงานก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย

ในทางทฤษฎี การปรับโครงสร้างของหน่วยงานนั้นกล่าวกันว่ามี ๒ รูปแบบ คือรูปแบบที่ปฏิเสธของเดิมโดยสิ้นเชิง (*denial*) และรูปแบบที่สนับสนุนรูปแบบเดิม (*affirmative*)

ข้อแตกต่างของการปรับโครงสร้างทั้ง ๒ รูปแบบ มีดังนี้

### รูปแบบปฏิเสธ

ลักษณะ

๑. ไม่ยอมรับนโยบายและแนวปฏิบัติเดิม
๒. บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่งจากกลุ่มคนที่มีคุณลักษณะเปลี่ยนไปจากกลุ่มเดิม
๓. ส่งเสริมอุดมการณ์ใหม่

### รูปแบบสนับสนุน

๑. ใช้นโยบายและแนวปฏิบัติเดิม
๒. คุณกลุ่มเดิมยังคงมีอำนาจในการบริหาร
๓. อุดมการณ์คงเดิม

๔. ความยุ่งยากและความชะงักงันในงานมี  
อยู่ทั่วไปและกินเวลานาน

๕. กระทบกระเทือนทุกระดับในหน่วยงาน  
ความหมายต่อผู้ปฏิบัติงาน

๑. แนวคิดและแนวปฏิบัติเก่า ๆ ใช้ไม่ได้ผล  
อีกต่อไป

๒. โครงสร้างอย่างไม่เป็นทางการไม่บ่งบอก  
ถึงอำนาจและอิทธิพลใด ๆ อีกต่อไป

๓. ความมั่นคงลดน้อยลง

สิ่งที่แฝงอยู่

๑. เปลี่ยนแปลงโครงสร้างไม่เป็นทางการ  
อย่างสิ้นเชิง

๒. ทำทนายและไม่ยอมรับในสถานภาพและ  
อำนาจหน้าที่ของสมาชิกในกลุ่มวัฒนธรรม  
หลักดั้งเดิม

๔. ความยุ่งยากและงานชะงักงันมีเพียงเล็กน้อย  
ในช่วงเวลาสั้น ๆ

๕. กระทบกระเทือนเฉพาะระดับสูง ๆ

๑. แม้โครงสร้างจะเปลี่ยนไป แต่ก็ยังยึด  
แนวคิดและแนวปฏิบัติเดิม

๒. ไม่กระทบกระเทือนโครงสร้างอย่างไม่เป็น  
ทางการ

๓. ความมั่นคงเพิ่มมากขึ้น

๑. เป็นการปรับโครงสร้างอย่างเป็นทางการ  
ให้เหมาะสมขึ้น

๒. เน้นย้ำการยอมรับสถานภาพและอำนาจ  
หน้าที่ของสมาชิกในกลุ่มวัฒนธรรมหลัก

การปรับปรุงโครงสร้างของ *KDHE* ครั้งล่าสุดนี้จุดอยู่ในประเภทรูปแบบปฏิเสธ ส่วน  
การปรับโครงสร้างครั้งอื่น ๆ ก่อนหน้านั้นมีลักษณะของรูปแบบสนับสนุน

### ผลการวิจัย

จากผลการศึกษาและวิจัยการปรับปรุงโครงสร้างของ *KDHE* นี้ คณะผู้วิจัยได้ให้ข้อคิดเห็น  
สรุปว่า ในการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานโดยมีเหตุผลเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพประหยัด  
หรือเพื่อสนองรับนโยบายของรัฐบาลนั้น ผู้บริหารมีส่วนแสดงบทบาทสำคัญ กล่าวคือ การ  
แสดงออกของผู้บริหารจะสื่อถึงแนวความคิดและวัฒนธรรมที่ผู้บริหารยึดถืออยู่โดยไม่รู้ตัว และจะ  
มีผลกระทบต่อคนในหน่วยงานนั้น ๆ โดยเฉพาะถ้าแนวความคิดของผู้บริหารนั้นขัดกับแนวคิด  
หรือวัฒนธรรมหลักของคนในหน่วยงานก็จะสร้างความหวั่นไหว วิตกกังวล และเกิดการแตกแยก  
ในหน่วยงาน ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะไม่เป็นผลดีต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในหน่วยงานแต่อย่างใด

ฉะนั้น ความเข้าใจในผลกระทบของการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงาน และบทบาท  
ของผู้บริหารจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะแม้ว่าการปรับปรุงโครงสร้างจะเป็นความจำเป็นเพื่อให้เกิด  
การเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น แต่ก็จะต้องกระทำอย่างมีศิลปะเพื่อหาทางหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง  
อันจะก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ต่อไป

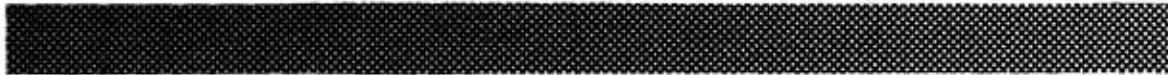
การศึกษาวิจัยการปรับโครงสร้างของ *KDHE* นี้เป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินการทางการบริหารงาน (ด้านบุคคล) และตัวบุคคล ซึ่งเมื่อเราได้ศึกษาอย่างลึกซึ้งลงไปแล้ว เราก็จะได้รับคำตอบในสิ่งที่เราสงสัยในใจมานานว่า เหตุการณ์เหล่านี้เกิดขึ้นได้อย่างไร การดำเนินการตามหลักวิชาการที่คาดว่าจะเกิดผลดีต่อหน่วยงานทำไมจึงไม่เป็นไปตามความประสงค์ และมีสาเหตุมาจากตัวบุคคลในหน่วยงานหรือไม่ จะมีทางเลือกเลี้ยงป้องกันได้เพียงใด

ที่ได้เล่ามาอย่างยืดยาวนี้ก็เพื่อจะเน้นย้ำความคิดที่ว่า การบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องที่จะต้องศึกษาให้ลึกซึ้งทั้งในด้านการบริหาร และตัวบุคคล โดยจะต้องคำนึงถึงทั้งสองด้านควบคู่กันไป ในฐานะบุคลากรที่จะต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องของการบริหารงานบุคคลโดยตรง ท่านได้ศึกษาในเรื่องเหล่านี้แล้วหรือยัง

---

หมายเหตุ ท่านที่สนใจรายละเอียดของบทความนี้ จะหาอ่านได้จากวารสาร *Public Administration Review* ฉบับเดือน July/August 1986 เรื่อง *Reorganization as Status Drama: Building, Maintaining, and Displacing Dominant Subcultures*. โดย Steven Maynard-Moody, Donal D. Stull และ Jerry Mitchell, หน้า ๓๐๑-๓๐๙

# เพราะชีวิตเป็นเรื่องเบา ๆ



ในช่วงโมงฝึกอบรมข้าราชการใหม่-

วิทยากร : โหน ใครทราบบ้างว่าในรอบปีที่ผ่านมา ราชการได้นำอะไรมาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาระบบราชการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้าราชการ (ใหม่) : ตัวผมเอง

สุขใจ : คุณจะทำอะไรคะ ถ้าได้ดูกราฟวิลที่หนึ่งติดกันซักสามงวด

สุดเดช : (หัวเราะ) ไม่รู้สิ คงลาออกมั้ง อาจจะไปหาที่ไกล ๆ ติดภูเขา ติดทะเลสาบ สร้างกระท่อมสวย ๆ สักหลัง นั่งนับเงินเล่น จิบเบียร์เย็น ๆ ไปพลาง ๆ

สุขใจ : ให้ฉันไปช่วยคุณนับเงินด้วยคนนะคะ

สุดเดช : (ยิ้ม) ไม่รู้สิ

สุขใจ : อย่างน้อยตอนคุณจิบเบียร์ ฉันจะไปช่วยเปิดให้ใจ

สุดเดช : อย่าเลย

สุขใจ : (ตาเยิ้ม) หรือไม่ตอนที่คุณนั่งพักผ่อนอยู่ ฉันก็คงลงไปว่ายน้ำที่ทะเลสาบ

สุดเดช : คุณสุขใจ เพราะอย่างคุณนี่ เขาถึงว่าข้าราชการนี้ไม่มีประสิทธิภาพ ดูอย่างจะนั่งผินกลางวันกับเขานี้ยังไม่รู้จักผินเองเลย มานั่งลอกชาวบ้านอยู่ได้

ในการอบรมข้าราชการใหม่ ชั่วโมงจิตวิทยาสังคมและการทำงาน วิทยากรขอให้ผู้เข้ารับการอบรมเขียนบรรยายความรู้สึกตัวเองในหัวข้อ “คุณจะทำอะไร หากได้รับมรดกสามพันล้าน”

ทุกคนเริ่มลงมือเขียนกันอย่างชะมัดเขม้น เว้นแต่สมศักดิ์ ซึ่งนั่งไขว่ห้าง เอาดินสอเคาะโต๊ะไปอย่างไม่สนใจ

“เขียนไม่ได้หรือ” วิทยากรเอ่ยปากถาม

“เปล่าครับ” สมศักดิ์เอ่ยปากตอบ “ก็นี่ไง ถ้าผมรวยแล้วจะต้องมานั่งเขียนอะไรให้เมื่อยอีกล่ะ ผมอยู่เฉย ๆ ของผมดีกว่า”

และแล้วศูนย์คอมพิวเตอร์ที่บรรจุเจ็ดศักรับหน้าที่เป็นผู้อำนวยการศูนย์อยู่นั้น ก็มีอันจะต้องเป็นเรื่องให้กลุ่ม เมื่อคอมพิวเตอร์เครื่องใหญ่พลันก็หยุดทำงานเสียเฉย ๆ

เมืองานชะงัก บรรเจิดศักดิ์ก็ไม่ร้อ จึงสั่งระดมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกระดับเข้าแก้ไข ให้เจ้าบิกสมองกลกลับปฏิบัติการได้ดังเดิม แต่จนแล้วจนรอด พลิกตำราซ่อมกันแปดตลบก็ไม่สำเร็จ เมื่อเจ้าหน้าที่จนปัญญา บรรเจิดศักดิ์จึงตัดสินใจเรียกไปยังบริษัทคอมพิวเตอร์ชื่อดังขอให้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาช่วยแก้ไข

เพียงครู่ใหญ่ผู้เชี่ยวชาญก็มาถึง ด้วยมาดที่สุ่ม เขาศึกษาสภาพของมันอยู่ครู่หนึ่ง เคาะแบ่นพิมพ์ที่อยู่สองสามแถวว่าแล้วก็งัดค้อนด้ามใหญ่ออกมาจากกระเป๋า ฟาดลงไปที่ข้างหลังของเครื่องตั้งไปง เครื่องก็กลับปฏิบัติการดังเดิม

ผู้เชี่ยวชาญยื่นบิลให้มอออบรรเจิดศักดิ์ด้วยมาดสุ่ม

“เจ็ดร้อยห้าสิบบาท” บรรเจิดศักดิ์อุทานอยู่ในใจ มันเอาค้อนเคาะไปงเดียว มันคิดเจ็ดร้อยห้าสิบบาท “คุณแจกแจกรายละเอียดค่าซ่อมให้ผมดูหน่อยสิ” เขากล่าวอย่างเหลืออด

ผู้เชี่ยวชาญรับบิลมาจากมือบรรเจิดศักดิ์ มาเขียนชุกชุกเพิ่มเติมลงในบิลนั้น แล้วส่งคืนอย่างนอบน้อม

ค่าเคาะ 1 บาท

ค่ารู้ว่าที่ไหนหน้าเคาะ 749 บาท

“ลื้อทำอย่างนี้ได้ยังไง” เป้งฮง อัครอัครวุฒิไกร ถั่วแก่ชราไวยวาย “ลื้อรับราชการ มาสามปี ลื้อไม่เคยได้สองข้างเลย ลื้อไม่ตั้งใจ ไม่ออกทง ไม่เอาอย่างความขยันของตระกูล ลื้อ ดูอ้วนนี่เป้งตัวอย่าง อ้วนมาเมืองไทย มีแค่เสื้อกางเกง หัวถุงใบเดียว แต่อ้วนลื้อ อ้วนไม่หยุด ไม่เจ็ยแฉะ เหมือนลื้อ แล้วดูตอนนี้ อ้วนเป้งยังงัย แล้วลื้อเป้งยังงัย ได้ข้างเดียวสามปี ซากฤษ” อาแปะซากเสลด ลงกระโดนทองใบใหญ่

เกริกวุฒิไกร หลานชายวัยหนุ่มได้ฟังคำกฐิติกละอาย แต่นั้นเกริกวุฒิไกรก็ไปทำงาน หกโมงเช้า กลับบ้านหกโมงเย็น เข้าทำงาน เย็นทำงาน จนกระทั่งได้สองข้างถึงสามปีซ้อน

“ลื้อมันยอดคนจริง ๆ” เป้งฮงชมหลาน

“เป็นเพราะอาแปะว่ากล่าวตักเตือนนั่นเอง” เกริกวุฒิไกรนอบน้อม “ซึ่งผมก็คงยังรู้ ความขยันของอาแปะไม่ได้หรอก ต่อสู้มาจากไม่มีอะไร แต่เอ้อ ตามก็ตามเถอะ ที่ว่าอาแปะหัวถุงมาใบ เดียวนะ อาแปะเอาอะไรมาบ้างหรือ”

“ก็ไม่มีอะไร” อาแปะหัวเราะ ตาเป็นประกายเมื่อนึกถึงความหลัง “มีแปรงสีฟัน ยาสีฟัน ใบหุ้นเบ็งค์ฮ่องกง แล้วก็ทองไมกีกิโลเท่านั้น”

---

ลูกน้อง : หัวหน้า ทุกตัวนี้เต็มหมดแล้วครับ ไม่เหลือที่เก็บแฟ้มแล้ว ผมว่าจะคัดเอาเอกสาร พวกที่หมดอายุการเก็บตามระเบียบงานสารบรรณมาทำลายเสียบ้างเถอะ  
หัวหน้า : ดี ๆ ดำเนินการได้เลย แต่อันไหนก่อนจะทิ้งนี้ คุณ XEROX เก็บเอาไว้ด้วยแล้วกัน

---

สามวันล่วงมาแล้ว ที่ทุกเช้าขณะที่ผู้อำนวยการกอง เกริกพร เดินเข้ามายังที่ทำงาน ก็ต้องพบกับภาพชายหนุ่มหน้าตาเกลี้ยงเกลา กำลังสาละวนอยู่กับการดูพื้น โดยมีลุงไหว นักการวัยดึกนั่งไขว่ห้าง พ่นบุหรี่ปูย ๆ อยู่ใกล้ ๆ

วันต่อมาเขาจึงเรียกลุงไหวเข้ามาพบ

“ใครนะลุง ญาติหรือ”

“เปล่าครับ” นักการชราตอบ “เด็กข้างบ้านผมเองครับ ผมจ้างมันเดือนละสองพันห้า ให้มันมาถูพื้นทุกวัน”

“เอ๊ะ” เกริกพรงงวย “ลุงทำอย่างนี้มีระเบียบนะ แล้วก็เงินเดือนลุงเองเท่าไรกัน ไปจ้างเขามาเนี่ย เดือนนึงตัวเองจะเหลือใช้หรือ”

“ไรท่าน” ลุงไหวยิ้มตาละห้อย “ขอสักครั้งเถอะครับ ยังไงก็ครั้งหนึ่งในชีวิตราชการละ ให้ผมได้เป็นจ้าวคนนายคนกับเขาบ้างเหอะ”

---

“น้อง ที่นี้สถานที่ราชการ เขาห้ามเอาของมาขายนะจ๊ะ” ยุกพยงกล่าวกับเด็กหญิงวัยสิบขวบ หัวถุงขนมมาพะรุงพะรัง

“ช่วยซื้อหน่อยเถอะพี่” เด็กน้อยอ้อน “พ่อหนูติดคุก แม่ติดเฮโรอีน พี่สาวคนโตถูกยิงตาย พี่ชายไปทำวิจัยอยู่เมืองนอก น้องสองคนขายพวงมาลัยไม่ได้หลับไม่ได้นอน”

“ฮ้า” ยุกพยงสะดุ้ง “เมื่อกี้หนูว่ามีพี่ชายเรียนเมืองนอกหรือ”

“อันนี้ก็ไม่รู้เหมือนกัน” เด็กตอบ “ก็เห็นคุณหมอบเขามาจับไปจากบ้านเลยค๊ะ เขาว่าจะเอาไปทำวิจัยนี่ค๊ะ”

# คติพจน์

จาก **โตชิโอะ อีฟ**

โตชิโอะ อีฟ ไครหนอ อ้อ ก็เป็นผู้ก่อตั้งบริษัทชโยยังไงละ ทางธุรกิจก็นับว่าเป็นระดับ บิ๊กคนนึ่ง เป็นผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จทีเดียวแหละ ก็ดู ดูเย็น วิทย์ ไทรทัศน์ พัดลม สารพัด จะชโย ดูหน่อยก็คิดว่าเขามีคติพจน์ยังไง เพื่อจะเป็นประโยชน์มั่ง

## ● แรกสุด คิดจากแง่มุมของคนอื่น

ไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์ใด ก่อนอื่นให้ลองนึกว่าถ้าเราเป็นคนอื่นจะคิดยังไง จะทำยังไง ให้คิดถึงความสะดวก คิดถึงสภาพเศรษฐกิจ คิดถึงความสุขความพอใจของผู้อื่นก่อน แล้วนำมาผสมผสานกับเป้าหมายของธุรกิจของคุณ ผลที่ออกมาจะนำประโยชน์สุขมาสู่ตัวคุณเองแล

## ● ดำเนินธุรกิจให้เป็นเช่นดวงอาทิตย์

สำหรับชโย ใครก็ตามที่ซื้อสินค้าจากเราคือลูกค้า เขาอาจจะเป็นใครก็ได้จะขาว จะดำ หรือจะต่าง แม้จะเป็นแดง ก็ไม่แปลก

ดำเนินธุรกิจให้เหมือนกับดวงอาทิตย์ที่ให้ความสว่างกับทุก ๆ ชีวิต ไม่มีการแบ่งแยก ไม่ว่า จะเป็นเชื้อชาติ ความเชื่อ ศาสนา รวยหรือจน ธุรกิจในอุดมคติควรเป็นเช่นนี้

## ● โลกทั้งโลกรวมเป็นหนึ่ง - ปรับทัศนะในกว้างไกลมองให้เห็นทั้งโลก

โลกเรานี้เล็กลง ๆ ทุกปี เมื่อมีสินค้าใหม่ชนิดนึ่งเกิดขึ้นมาในประเทศนึ่ง มันจะกระจาย ไปในทุก ๆ ส่วนของโลกแทบจะในทันที ไม่ครณาต่อการขนส่งหรือกำแพงภาษี ดั่งนี้ชี้ให้เห็นว่าโลก เรานี้เป็นหนึ่งเดียวในแง่ของอุตสาหกรรม

ฉันจึงปรารถนาที่จะพัฒนาแนวความคิดของตัวเอง และธุรกิจของฉันให้อยู่บนพื้นฐานของการมองให้เห็นทั้งโลก

## ● ทิ้งรอยเท้าไว้เบื้องหลัง

ในการทำงานอย่าหลับหูหลับตาทำตามคำสั่งของนายไปหมดทุกอย่าง พยายามใช้ความรู้ ความชำนาญ และความคิดของตนเองผสมเข้าไปด้วย

แต่ที่สำคัญคือจะต้องมีความตั้งใจที่จะทิ้งรอยเท้าของตนเองไว้เบื้องหลัง และรอยเท้าที่ทิ้งไว้จะต้องเป็นรอยที่ใหญ่กว่ารอยเท้าของคนรุ่นก่อน

## ● ฉันไม่ใช่ฮากุชิ (ที่แปลว่าหมอ)

แต่เป็นฮากุชิ (ที่แปลว่ากระต่ายเปล่า)

สำหรับฉันทุก ๆ อย่างที่ฉันได้เห็นหรือได้ยิน ถือเป็นครูฉันไม่ใช่หมอ แต่ฉันเป็นกระต่ายเปล่า ฉะนั้นฉันจึงสามารถบันทึกทุก ๆ อย่างที่เห็นและได้ยินลงไว้ ฉันไม่เชี่ยวชาญในด้านใดเลย ถ้าสั่งให้ฉันขายของ ฉันก็จะขายของ ถ้าสั่งให้ฉันเป็นฝ่ายผลิต ฉันก็ทำการผลิตได้ ถ้าสั่งให้ฉันทำด้านวิจัยและพัฒนา ฉันก็ทำการวิจัยและพัฒนาได้ ทั้งนี้ทั้งนั้นก็โดยการดึงเอาความเฉลียวฉลาดของมนุษยชาติทั้งหมดออกมาใช้

## ● ไม่มีชีวิตไหนหรอก ที่ปราศจากความยุ่งยาก

ฉันเชื่อมั่นว่า ฉันสามารถทำอะไรได้ทุกอย่าง ถ้าพยายาม

ในฐานะคนหนุ่มคนสาว คุณจะต้องพบกับความยุ่งยากในชีวิตมาพอสมควร อย่างไรก็ตามอย่าสิ้นความมั่นใจในตัวเอง พยายามเอาชนะความยุ่งยากต่าง ๆ เพราะมันเป็นจุดเปลี่ยนระหว่างความสำเร็จกับความล้มเหลว

ไม่มีชีวิตไหนหรอกที่ไม่มี ความยุ่งยาก หรือหากจะมีมันก็ไม่มีความหมายมากไปกว่าสิ่งพิสูจน์ของความเปล่าประโยชน์

ภาษา อังกฤษ...

» ฉบับราชการ «

๗. งานวิศวกรรม สถาปัตยกรรม และการช่างเทคนิคต่าง ๆ

*ENGINEERING, ARCHITECTURE AND PUBLIC WORKS GROUP*

รายชื่อตำแหน่งต่าง ๆ

*(List of Position and Title)*

รหัส <i>CODE</i>	ชื่อตำแหน่ง <i>POSITION TITLE</i>	ระดับ <i>LEVEL</i>
๗-๐๑๐	วิศวกร <i>ENGINEER</i>	๓-๑๑
๗-๐๒๐	วิศวกรโยธา <i>CIVIL ENGINEER</i>	๓-๑๐
๗-๐๓๐	วิศวกรผังเมือง <i>CITY PLANNING ENGINEER</i>	๓-๑๐
๗-๐๔๐	วิศวกรเครื่องกล <i>MECHANICAL ENGINEER</i>	๓-๑๐
๗-๐๕๐	วิศวกรไฟฟ้า <i>ELECTRICAL ENGINEER</i>	๓-๑๐
๗-๐๖๐	วิศวกรเหมืองแร่ <i>MINING ENGINEER</i>	๓-๑๐

## รายชื่อตำแหน่งต่าง ๆ

*(List of Position and Title)*

รหัส <i>CODE</i>	ชื่อตำแหน่ง <i>POSITION TITLE</i>	ระดับ <i>LEVEL</i>
๗-๐๗๐	วิศวกรปิโตรเลียม <i>PETROLEUM ENGINEER</i>	๓-๑๐
๗-๐๘๐	วิศวกรโลหการ <i>METALLURGICAL ENGINEER</i>	๓-๑๐
๗-๐๙๐	วิศวกรการเกษตร <i>AGRICULTURAL ENGINEER</i>	๓-๑๐
๗-๑๐๐	วิศวกรนิวเคลียร์ <i>NUCLEAR ENGINEER</i>	๓-๑๐
๗-๑๑๐	วิศวกรตรวจโรงงาน <i>FACTORY INSPECTION ENGINEER</i>	๓-๑๐
๗-๑๒๐	เจ้าหน้าที่บริหารงานออกแบบก่อสร้าง <i>CONSTRUCTIONAL ADMINISTRATOR</i>	๕-๘
๗-๑๓๐	นักวิชาการกษาปณ์ <i>MINT TECHNOLOGIST</i>	๓-๘
๗-๑๓๑	เจ้าหน้าที่บริหารงานกษาปณ์ <i>MINIT ADMINISTRATOR</i>	๖-๘
๗-๑๔๐	ช่างโยธา <i>CIVIL WORKS TECHINCIAN (1)</i>	๑-๕
๗-๑๔๑	นายช่างโยธา <i>CIVIL WORKS TECHNICIAN (2)</i>	๒-๘
๑-๑๕๐	ช่างรังวัด <i>LAND SURVEYOR (1)</i>	๑-๕

รายชื่อตำแหน่งต่าง ๆ

(List of Position and Title)

รหัส <i>CODE</i>	ชื่อตำแหน่ง <i>POSITION TITLE</i>	ระดับ <i>LEVEL</i>
๗-๑๕๑	นายช่างรังวัด <i>LAND SURVEYOR (2)</i>	๒-๙
๗-๑๕๒	วิศวกรรังวัด <i>LAND SURVEY ENGINEER</i>	๓-๗
๗-๑๖๐	ช่างสำรวจ <i>SURVEYOR (1)</i>	๑-๙
๗-๑๖๑	นายช่างสำรวจ <i>SURVEYOR (2)</i>	๒-๙
๗-๑๖๒	วิศวกรสำรวจ <i>SURVEY ENGINEER</i>	๓-๑๐
๗-๑๗๐	ช่างผังเมือง <i>CITY PLANNING TECHNICIAN</i>	๑-๖
๗-๑๘๐	ช่างขุดลอก <i>DREDGING TECHNICIAN (1)</i>	๑-๙
๗-๑๘๑	นายช่างขุดลอก <i>DREDGING TECHNICIAN (2)</i>	๒-๙
๗-๑๙๐	ช่างเครื่องกล <i>MECHANIC (1)</i>	๑-๙
๗-๑๙๑	นายช่างเครื่องกล <i>MECHANIC (2)</i>	๒-๙
๗-๒๐๐	ช่างเครื่องยนต์ <i>AUTOMOTIVE MECHANIC</i>	๑-๖

## รายชื่อตำแหน่งต่าง ๆ

*(List of Position and Title)*

รหัส <i>CODE</i>	ชื่อตำแหน่ง <i>POSITION TITLE</i>	ระดับ <i>LEVEL</i>
๗-๒๑๐	ช่างอากาศยาน <i>AERONAUTICAL MECHANIC (1)</i>	๑-๕
๗-๒๑๑	นายช่างอากาศยาน <i>AERONAUTICAL MECHANIC (2)</i>	๒-๘
๗-๒๑๒	วิศวกรอากาศยาน <i>AERONAUTICAL ENGINEER</i>	๓-๑๐
๗-๒๒๐	นายช่างกลเรือ <i>SHIP ENGINEER</i>	๓-๖
๗-๒๓๐	ช่างเครื่องเรือ <i>GREASER</i>	๑-๕
๗-๒๔๐	ช่างโลหะ <i>METAL WORK TECHNICIAN (1)</i>	๑-๕
๗-๒๔๑	นายช่างโลหะ <i>METAL WORK TECHNICIAN (2)</i>	๒-๗
๗-๒๕๐	เจ้าหน้าที่ตรวจสภาพอากาศยาน <i>AIRWORTHINESS INSPECTOR</i>	๓-๘
๗-๒๖๐	ช่างตรวจสภาพรถ <i>VEHICLE INSPECTOR (1)</i>	๑-๕
๗-๒๖๑	นายช่างตรวจสภาพรถ <i>VEHICAL INSPECTOR (2)</i>	๒-๘
๗-๒๖๒	วิศวกรขนส่ง <i>TRANSPORTATION ENGINEER</i>	๓-๑๐

รายชื่อตำแหน่งต่าง ๆ  
(List of Position and Title)

รหัส CODE	ชื่อตำแหน่ง POSITION TITLE	ระดับ LEVEL
๗-๒๗๐	เจ้าพนักงานตรวจเรือ <i>SHIP INSPECTOR</i>	๓-๘
๗-๒๘๐	เจ้าหน้าที่ตรวจโรงงาน <i>FACTORY INSPECTOR</i>	๒-๖
๗-๒๙๐	เจ้าหน้าที่เครื่องคอมพิวเตอร์ <i>COMPUTER OPERATOR</i>	๑-๖
๗-๓๐๐	ช่างไฟฟ้า <i>ELECTRICIAN (1)</i>	๑-๕
๗-๓๐๑	นายช่างไฟฟ้า <i>ELECTRICIAN (2)</i>	๒-๘
๗-๓๑๐	ช่างไฟฟ้าสื่อสาร <i>COMMUNICATIONS ELECTRICIAN (1)</i>	๑-๕
๗-๓๑๑	นายช่างไฟฟ้าสื่อสาร <i>COMMUNICATIONS ELECTRICIAN (2)</i>	๒-๘
๗-๓๑๒	วิศวกรไฟฟ้าสื่อสาร <i>COMMUNICATIONS ELECTRICAL ENGINEER</i>	๓-๑๐
๗-๓๒๐	ช่างอิเล็กทรอนิกส์ <i>ELECTRONICS TECHNICIAN (1)</i>	๑-๕
๗-๓๒๑	นายช่างอิเล็กทรอนิกส์ <i>ELECTRONICS TECHNICIAN (2)</i>	๒-๗
๗-๓๓๐	ช่างโทรคมนาคม <i>TELECOMMUNICATION TECHNICIAN</i>	๑-๘

รายชื่อตำแหน่งต่าง ๆ  
(List of Position and Title)

รหัส <i>CODE</i>	ชื่อตำแหน่ง <i>POSITION TITLE</i>	ระดับ <i>LEVEL</i>
๗-๓๔๐	เจ้าหน้าที่รักษาเสาสาย <i>CABLES MAINTENANCE &amp; REPAIR TECHNICIAN</i>	๑-๒
๗-๓๕๐	ช่างเทคนิค <i>ELECTRONICAL &amp; MECHANICAL TECHNICIAN (1)</i>	๑-๕
๗-๓๕๑	นายช่างเทคนิค <i>ELECTRONICAL &amp; MECHANICAL TECHNICIAN (2)</i>	๒-๘
๗-๓๖๐	ช่างเทคนิคอุตสาหกรรม <i>INDUSTRIAL TECHNICIAN (1)</i>	๑-๕
๗-๓๖๑	นายช่างเทคนิคอุตสาหกรรม <i>INDUSTRIAL TECHNICIAN (2)</i>	๒-๗
๗-๓๗๐	ช่างเหมืองแร่ <i>MINING WORK TECHNICIAN (1)</i>	๑-๕
๗-๓๗๑	นายช่างเหมืองแร่ <i>MINING WORK TECHNICIAN (2)</i>	๒-๖
๗-๓๘๐	สถาปนิก <i>ARCHITECT</i>	๓-๑๐
๗-๓๙๐	สถาปนิกผังเมือง <i>CITY PLANNING ARCHITECT</i>	๓-๑๐
๗-๔๐๐	มัณฑนกร <i>INTERIOR DECORATOR</i>	๓-๘
๗-๔๑๐	ช่างออกแบบเรือ <i>SHIP DESIGNING OFFICER (1)</i>	๑-๕
๗-๔๑๑	นายช่างออกแบบเรือ <i>SHIP DESIGNING OFFICER (2)</i>	๒-๘

รายชื่อตำแหน่งต่าง ๆ  
(LIST OF POSITION AND TITLE)

รหัส CODE	ชื่อตำแหน่ง POSITION TITLE	ระดับ LEVEL
๗-๔๒๐	นักออกแบบผลิตภัณฑ์ <i>INDUSTRIAL PRODUCTS DESIGNER (2)</i>	๒-๗
๗-๔๒๑	นักวิชาการออกแบบผลิตภัณฑ์ <i>INDUSTRIAL PRODUCTS DESIGNER (3)</i>	๓-๗
๗-๔๓๐	ช่างเขียนแบบ <i>DRAFTSMAN (1)</i>	๑-๖
๗-๔๓๑	นายช่างเขียนแบบ <i>DRAFTSMAN (2)</i>	๒-๗
๗-๔๔๐	ช่างศิลป์ <i>GRAPHIC DESIGNER (1)</i>	๑-๕
๗-๔๔๑	นายช่างศิลป์ <i>GRAPHIC DESIGNER (2)</i>	๒-๖
๗-๔๔๒	นักวิชาการช่างศิลป์ <i>GRAPHIC DESIGNER (3)</i>	๓-๗
๗-๔๕๐	ช่างศิลปกรรม <i>ART TECHNICIAN (1)</i>	๑-๕
๗-๔๕๑	นายช่างศิลปกรรม <i>ART TECHNICIAN (2)</i>	๒-๗
๗-๔๖๐	เจ้าหน้าที่ลิขิต <i>SCRIPTOR</i>	๑-๕
๗-๔๗๐	ช่างหล่อ <i>FOUNDRY TECHNICIAN</i>	๑-๖
๗-๔๘๐	ช่างพิมพ์ <i>PRINTER (2)</i>	๒-๖
๗-๔๘๑	เจ้าหน้าที่พิมพ์ <i>PRINTER (1)</i>	๑-๖

รายชื่อตำแหน่งต่าง ๆ  
(LIST OF POSITION AND TITLE)

รหัส CODE	ชื่อตำแหน่ง POSITION TITLE	ระดับ LEVEL
๗-๔๙๐	ช่างภาพ <i>PHOTOGRAPHER (1)</i>	๑-๔
๗-๔๙๑	นายช่างภาพ <i>PHOTOGRAPHER (2)</i>	๒-๕
๗-๕๐๐	ช่างภาพการแพทย์ <i>MEDICAL PHOTOGRAPHER</i>	๓-๖
๗-๕๑๐	เจ้าหน้าที่แผนที่ภาพถ่าย <i>PHOTOGRAMMETRIC OFFICER</i>	๓-๗
๗-๕๒๐	ช่างอาภรณ์ <i>TAILOR</i>	๑-๔
๗-๕๓๐	จิตรกร <i>PAINTER</i>	๓-๗
๗-๕๔๐	ประติมากร <i>SCULPTOR</i>	๓-๗
๗-๕๕๐	เจ้าหน้าที่บริหารงานช่าง <i>MACHANICAL ADMINISTRATOR</i>	๕-๗
๗-๕๖๐	ช่างกายอุปกรณ์ <i>ARTIFICIAL ORGAN TECHNICIAN</i>	๑-๔
๗-๕๗๐	ช่างทันตกรรม <i>DENTURE TECHNICIAN</i>	๒-๕

---

## “อีกก้าวหนึ่งของ ก.พ. ในภูมิภาค”



โดยที่หน้าที่หนึ่งของ ก.พ.คือการรักษามาตรฐานการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนของส่วนราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสมและเท่าเทียมกัน สำหรับวิธีการรักษามาตรฐาน สำนักงาน ก.พ.ได้ใช้ทั้งวิธีการรุกและการตั้งรับ การรุก ก็คือการทำปฎิบัติตนในฐานะเป็นที่เลื่อมใสให้คำปรึกษาแนะนำ เป็นการป้องกันมิให้ความผิดพลาดเกิดขึ้น ส่วนวิธีการตั้งรับ ก็คือการตรวจสอบคำสั่งที่ส่วนราชการต่าง ๆ ส่งไปให้ ก.พ. ตามระเบียบว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้งเลื่อนเงินเดือน ทะเบียนประวัติ และการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ซึ่งมักจะพบคำสั่งที่ทำให้ผิดพลาด ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบอยู่เสมอ และเมื่อได้มีการสำรวจข้อมูลในเรื่องของความผิดพลาด จึงทำให้ทราบว่าคุณลักษณะของส่วนราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะบุคลากรในส่วนภูมิภาคมักจะประสบปัญหาในการปฏิบัติงานในเรื่องความรู้เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ กฎ ระเบียบต่าง ๆ อันเนื่องมาจากการขาดเอกสาร หลักเกณฑ์ และคู่มือในการปฏิบัติงาน สำนักงาน ก.พ.จึงได้มีโครงการที่จะส่งเสริมสนับสนุนให้ความรู้ คำปรึกษาชี้แนวทางปฏิบัติ รวมทั้งการแจกคู่มือ หนังสือต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อช่วยการปฏิบัติงานของบุคลากรให้เป็นไปอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

โครงการที่สำนักงาน ก.พ.จัดขึ้น คือ โครงการเพิ่มพูนความรู้บุคลากรด้านการบริหารงานบุคคลในส่วนภูมิภาค เป็นโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกองตรวจสอบและทะเบียนประวัติร่วมกับกองวินัย โดยจัดส่งเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ.ออกไปตามจังหวัดต่าง ๆ เพื่อจัดประชุมร่วมกับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานด้านบุคคลของจังหวัดโดยตรง จัดให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ให้คำปรึกษาหารือ ชี้แนะการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในทางปฏิบัติที่สำนักงาน ก.พ.พบจากการตรวจสอบบอกทางแก้ไขปัญหาที่ผิดพลาด และบอกถึงส่วนสำคัญ ๆ ของหลักเกณฑ์ ระเบียบ หรือกรณีที่ต้องรู้ รวมทั้งตอบปัญหาในการปฏิบัติงาน และรับฟังข้อเสนอแนะเพื่อนำมาปรับปรุงในเรื่องต่าง ๆ เป็นต้น การจัดประชุมดังกล่าวได้กำหนดรูปแบบของการประชุมออกเป็น ๒ ส่วน คือ

ส่วนแรก เป็นการบรรยายในเรื่องของหลักเกณฑ์ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องวินัย การบรรจุ การแต่งตั้ง การให้ได้รับเงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือน และการจัดทำและเก็บรักษา ก.พ. ๗ และตอบปัญหาข้อซักถาม รับฟังข้อแนะต่าง ๆ

ส่วนที่สอง เป็นการบรรยายเฉพาะเรื่องที่สำคัญ ๆ ประกอบกับการแบ่งกลุ่มสัมมนา โดยให้ผู้เข้าประชุมอภิปรายในเรื่องที่เป็นปัญหาในการปฏิบัติงาน และให้หาทางแก้ปัญหาร่วมกัน

การออกไปประชุมยังจังหวัดต่าง ๆ ทุกครั้ง สำนักงาน ก.พ.จะต้องเตรียมการโดยจัดทำแบบสอบถาม เพื่อสำรวจสภาพปัญหาและความต้องการของแต่ละจังหวัดเป็นการล่วงหน้า เพื่อการจัดเตรียมหลักสูตรข้อมูลและเอกสารต่าง ๆ จะได้ตรงตามต้องการของแต่ละจังหวัด ตัวอย่างเอกสารที่สำนักงาน ก.พ.นำไปแจกยังจังหวัดต่าง ๆ ได้แก่ ปัญหาและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการ ตัวอย่างคำสั่งตามรูปแบบใหม่ สรุปรถาม-ตอบเรื่อง การบรรจุ การแต่งตั้งและการเลื่อนขั้นเงินเดือน กระบวนการในการดำเนินการทางวินัย คู่มือวุฒิของ ตำแหน่งในระดับ ๑ พร้อมอัตราเงินเดือน เป็นต้น

โครงการเพิ่มพูนความรู้บุคลากรด้านการบริหารงานบุคคลในส่วนภูมิภาค เริ่มดำเนินการครั้งแรกเมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๓๐ จนถึงปัจจุบันรวมจังหวัดที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ.ได้ออกปฏิบัติตามโครงการแล้วทั้งสิ้น ๑๗ จังหวัด คือ ตราด จันทบุรี สุโขทัย พิษณุโลก พิจิตร กาฬสินธุ์ มหาสารคาม ขอนแก่น อุทัยธานี ชัยนาท สิงห์บุรี ลำปาง ลำพูน เชียงใหม่ สกลนคร นครพนม และมุกดาหาร และตามโครงการในปี ๒๕๓๑ ยังมีจังหวัดที่จะต้องดำเนินการต่ออีก ๕ จังหวัด ได้แก่ ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี ราชบุรี ฉะเชิงเทรา และสมุทรสงคราม รวมทั้งจะมีการประชุมสัมมนาเป็นภาคด้วย คือ ภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวม ๓ ภาค ประมาณเดือนกรกฎาคม กันยายน และพฤศจิกายน ศกนี้ ตามลำดับ

เมื่อการปฏิบัติตามโครงการในแต่ละจังหวัดเสร็จสิ้นแล้ว จะมีการประเมินผลการดำเนินการทุกครั้ง จึงทำให้ทราบว่าผู้เข้าร่วมประชุมตั้งแต่ระดับผู้บริหารของจังหวัด ซึ่งได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งเจ้าหน้าที่ทุกระดับได้ให้ความสนใจเป็นอย่างมาก ได้มีการแสดงความคิดเห็น ซักถามปัญหาในการปฏิบัติงานมากแทบทุกจังหวัด และส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่า การดำเนินการตามโครงการดังกล่าว ทำให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้รับความรู้ ความเข้าใจ ในแนวทางปฏิบัติในเรื่องของการบริหารงานบุคคลที่ถูกต้องเพิ่มขึ้น และมีความประสงค์ที่จะให้สำนักงาน ก.พ.ดำเนินการจัดประชุมในลักษณะดังกล่าวเป็นประจำทุกปี ซึ่งข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่สำนักงาน ก.พ.ได้รับ ก็จะไปพิจารณาปรับปรุงและดำเนินการตามความประสงค์ของส่วนราชการในภูมิภาคต่อไป

นอกจากสำนักงาน ก.พ.จะมีโครงการส่งเสริมการให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแล้ว ก็ยังได้ร่วมกับสำนักงานจังหวัดของจังหวัดต่าง ๆ จัด “มุมหนังสือ ก.พ.” ประจำจังหวัดขึ้น เพื่อให้เป็นแหล่งข้อมูลสำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านบุคคล ข้าราชการ หรือผู้สนใจทั่วไปที่จะใช้ในการค้นคว้า อ้างอิง และใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานด้านบุคคล ซึ่งจะช่วยให้เกิดความถูกต้อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยสำนักงาน ก.พ.จะทำหน้าที่จัดส่งเอกสาร หนังสือ คู่มือ ทางปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้กับสำนักงานจังหวัด เช่น หนังสือ การบริหารงานบุคคล ความรู้พื้นฐานในการปฏิบัติราชการ สิทธิหน้าที่ของข้าราชการ รวมมติ คณะรัฐมนตรี มติ ก.พ.และระเบียบที่เกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน กฏ ก.พ. พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของข้าราชการ สิทธิที่พึงทราบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ คู่มือการบรรจุและแต่งตั้ง ข้าราชการพลเรือน คู่มือการดำเนินการทางวินัย คู่มือทะเบียนประวัติและเกษียณอายุ คู่มือ ตรวจจดอบปริญญาและประกาศนียบัตรชั้นสูง ตัวอย่างคำสั่งแบบใหม่ และถาม-ตอบปัญหาทาง ปฏิบัติเรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นต้น ซึ่งได้จัดส่งให้ไปแล้วประมาณจังหวัดละ ๕๐ เล่ม

สำหรับในส่วนของสำนักงานจังหวัด ก็ได้ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ดูแล รักษา และให้บริการเอกสาร ข้อมูล และคู่มือดังกล่าวแก่ส่วนราชการในจังหวัด

“มุมหนังสือ ก.พ.” ประจำจังหวัดในปัจจุบันมีทั้งสิ้น ๓๓ จังหวัด ได้แก่ ชัยนาท สิงห์บุรี อุทัยธานี พะเยา น่าน บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ ตราด จันทบุรี สุโขทัย พิษณุโลก พิจิตร กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม ชุมพร สุราษฎร์ธานี ตรัง นครศรีธรรมราช สงขลา พัทลุง บัตตานี สตูล ยะลา ระนอง กระบี่ พังงา ภูเก็ต นราธิวาส ลกลนคร นครพนม และมุกดาหาร

โครงการ “เพิ่มพูนความรู้บุคลากรด้านการบริหารงานบุคคลในส่วนภูมิภาค” และ “มุมหนังสือ ก.พ.” จะดำเนินการต่อไปจนกว่าจะครบทั้ง ๗๓ จังหวัด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสำนักงาน ก.พ. ประการหนึ่ง คือ การเป็นที่เล็งที่ติที่สุดในด้านการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการในภูมิภาค และเพื่อผลประโยชน์ของข้าราชการทุกคน จึงขอเรียกร้องให้ท่านไปใช้บริการ “มุมหนังสือ ก.พ.” ในจังหวัดของท่านอย่างเต็มที่

